

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

ALINE ELISA MARETTO LANG

**O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DO ESPÍRITO SANTO E SUA RELAÇÃO COM A
SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS
HUMANOS**

**VITÓRIA
2015**

ALINE ELISA MARETTO LANG

**O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DO ESPÍRITO SANTO E SUA RELAÇÃO COM A
SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS
HUMANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof.^a Dr.^a. Márcia Smarzaro Siqueira

**VITÓRIA
2015**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

L269c Lang, Aline Elisa Maretto, 1989-
 O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do
 Espírito Santo e sua relação com a Secretaria de Estado de Assistência
 Social e Direitos Humanos / Aline Elisa Maretto Lang. – 2015.
 209 f. : il.

 Orientador: Márcia Smarzaró Siqueira.
 Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal
 do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

 1. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
 (ES). 2. Crianças. 3. Adolescentes. 4. Controle social. 5. Políticas
 públicas. I. Siqueira, Marcia Smarzaró. II. Universidade Federal do
 Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras
29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (27) 3335-2587


Aline Elisa Maretto Lang


**“O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do
Adolescente do Espírito Santo e sua Relação com a Secretaria
de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos”**

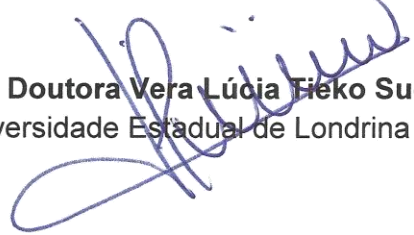
*Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação em Política Social da
Universidade Federal do Espírito Santo
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Política Social.*

Aprovada em 22 de setembro de 2015.

COMISSÃO EXAMINADORA


Professora Doutora Marcia Smarzar Siqueira
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Doutora Ana Targina Rodrigues Ferraz
Universidade Federal do Espírito Santo


Professora Doutora Vera Lúcia Fieko Suguihiro
Universidade Estadual de Londrina

Dedico este trabalho aos meus pais, que ao longo da minha vida me estimularam à busca constante pelo conhecimento. E, ao André, pelo apoio incondicional, fundamental para que eu alcançasse meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior a quem recorri nos momentos de ansiedade e cansaço quando os processos deste trabalho pareciam não ser possíveis.

Aos meus pais, por compreenderem as minhas escolhas apoiando-me e incentivando-me em todos os momentos.

Ao André, por me dar o suporte necessário para a realização desse trabalho, por me acompanhar nas entrevistas em que não sabia ir sozinha, por compreender a importância desse estudo, por acreditar – sempre – que eu seria capaz, pelo apoio nos momentos em que precisei de carinho. E, principalmente, por acreditar e compartilhar os mesmos sonhos que eu.

A minha orientadora, Márcia, pelo compromisso, pela confiança e pelas contribuições para a realização deste trabalho.

Aos professores do Mestrado em Política Social por terem, em suas aulas, instigado reflexões e aguçado a minha criticidade. Em especial à professora Desirée Cipriano Rabelo, por estar sempre à disposição para esclarecer minhas dúvidas e me indicar possíveis “caminhos”.

Aos conselheiros, conselheiras e servidores da SEADH que participaram desse estudo e em seus depoimentos me mostraram, por diversas vezes, a importância de realizá-lo, tornando a elaboração dessa pesquisa algo enriquecedor.

À secretária executiva do CRIAD, pelo apoio e disponibilidade para que eu pudesse acessar os documentos necessários para o desenvolvimento da pesquisa.

A todos que fizeram parte dessa trajetória, meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

A história das políticas sociais brasileiras destinadas à criança e ao adolescente indica um passado marcado pelo descaso do governo em relação a essa parcela da população. Somente em 1990, a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente é que esse segmento geracional passa a ser considerado sujeito de direitos. O Estatuto também estabelece mudanças na gestão das políticas sociais. Dentre tais mudanças, tem-se a institucionalização dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos públicos, paritários, deliberativos e responsáveis pela formulação de políticas públicas designadas a infância e adolescência. A dissertação consiste em um estudo sobre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo, envolvendo as duas últimas gestões: 2011-2013 e 2013-2015. Tem como objetivo analisar a relação do Conselho Estadual com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, responsável pela gestão da assistência social em âmbito estadual. Para tanto, foram utilizados como técnicas para a coleta de dados a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com conselheiros e servidores da Secretaria. Foram apresentados dados que caracterizam o Conselho, sua estrutura, organização e funcionamento, bem como as características históricas da Secretaria, seu papel na gestão da assistência social e como está estruturada. A análise dos dados foi realizada considerando os aspectos: troca de informação entre o Conselho e a Secretaria, ações realizadas em parceria, participação do Conselho na formulação de Planos e Políticas estaduais, principais debates e as resoluções emitidas pelo Conselho. Os resultados encontrados indicam que, embora o Conselho seja um ator importante no Sistema de Garantia de Direitos e, por conta disso, um espaço de articulação entre os diferentes atores dessa rede, o desenvolvimento de suas ações ainda ocorre de forma pontual e isolada. Dessa maneira, verificamos uma frágil relação entre o Conselho e a Secretaria. Tem sido um desafio para os diferentes atores que compõem esse Sistema desenvolver ações de maneira articulada e em defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Espírito Santo.

Palavras-chave: Conselho dos Direitos. Criança e Adolescente. Articulação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

The history of Brazilian social policies designed at children and adolescents indicates a past marked by the neglect of the government with this segment of the population. Only in 1990, after the promulgation of the Children and Adolescent Statute, this generational segment has been considered as citizens. The statute also established changes in the management of social policies. Among these changes, there is the institutionalization of the Councils for the Rights of Children and Adolescents, public agencies, parity, deliberative and responsible for the formulation of public policies designed to children and adolescents. This dissertation consists of a study of the State Council for the Rights of Children and Adolescents of the Espírito Santo, involving the last two administrations: 2011-2013 and 2013-2015. Aims to analyze the relationship of the State Council with the Secretary of State for Social Assistance and Human Rights, responsible for management of social assistance at the state level. As techniques for data collection were used the documentary research and semi-structured interviews with counselors and the Secretary servers. The data presented characterized the Council, its structure, organization and operation as well as the historical characteristics of the Secretary, their role in the management of social assistance and its structure. Data analysis was carried out considering the following aspects: the exchange of information between the Council and the Secretary, the actions realized in partnership, participation of Council in the formulation of plans and state policies, and the main debates and resolutions issued by the Council. The results indicate that although the Council is an important actor in the Rights Guarantee System and, due to that, a space of articulation between the different actors of this network, the development of their actions still occurs in a timely and isolation. In this way, we found a weak relationship between the Council and the Secretary. It has been a challenge for the different actors that are involved on this system develop actions together and defense of the rights of children and adolescents in Espírito Santo.

Key-words: Rights Council. Children and Adolescent. Public Politic Articulation.

LISTA DE SIGLAS

ACES - Ação Comunitária do Espírito Santo

AECAJ - Assessoria Especial de Atenção a Criança, ao Adolescente e a Juventude

BM - Banco Mundial

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CEAS-ES - Conselho Estadual de Assistência Social do Espírito Santo

CEDIMES - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher no Estado do Espírito Santo

CEDDIP - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa

CEDH - Conselho Estadual de Direitos Humanos

CET - Comissão Estadual do Trabalho

CF - Constituição Federal

CIB - Comissão Intergestores Bipartite

CIEE – Centro de Integração Empresa Escola

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CONDEF - Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONSEA-ES - Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Espírito Santo

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS - Conselho Regional de Serviço Social

CRIAD - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo

CRP - Conselho Regional de Psicologia

CESAM - Centro Salesiano do Adolescente Trabalhador

CT - Conselho Tutelar

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

ES - Espírito Santo

ESTADIC - Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social

FEAPAES - Federação das APAES do Espírito Santo

FEBEM - Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor

FIA - Fundo para a Infância e Adolescência

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

GPSB - Gerência da Proteção Social Básica

GPSE - Gerência da Proteção Social Especial

GSAN - Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional

GSUAS - Gerência do Sistema Único de Assistência Social

IASES - Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAM - Instituto Nacional de Assistência a Menores

LA - Liberdade Assistida

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEPES - Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NECA - Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OAB/ES - Ordem dos Advogados do Espírito Santo

ONG - Organização Não-governamental

PAEF - Serviço de proteção e atendimento especializado a família e indivíduos

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PAIS - Projeto Produção Agroecológica integrada e Sustentável

PBF - Programa Bolsa Família

PDDCA - Política de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

PEAS - Plano Estadual de Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNBEM - Política Nacional de Bem-Estar do Menor

PPA - Plano Plurianual

PPCAM - Programa de Proteção ao Adolescente Ameaçado de Morte

PPDDH - Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos Ameaçados

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego

PROVITA - Programa de Apoio e Proteção às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência

PSB - Proteção Social Básica

PSC - Prestação de Serviço a Comunidade

PSE - Proteção Social Especial

SAM - Serviço de Atendimento ao Menor

SUBAAD - Subsecretaria de Estado para assuntos Administrativos

SUBADES - Subsecretaria do Estado do Trabalho e Renda e Subsecretaria de estado de Assistência e Desenvolvimento Social

SUBDH - Subsecretaria de Estado de Direitos Humanos

SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEAG – Secretaria de Estado de Agricultura

SEADH - Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

SEDU - Secretaria de Estado de Educação

SEJUC - Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania

SEJUS - Secretaria de Estado de Justiça

SESA - Secretaria de Estado De Saúde

SESP - Secretaria de Estado de Segurança Pública

SETADES - Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social

SETAS - Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social

SGD - Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SIPIA - Sistema de Informação Para a Infância e Adolescência

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCC - Trabalho de Conclusão de Curso

TJ/ES - Tribunal de Justiça do Espírito Santo

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UNAI - Unidade de Atendimento Inicial

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Assuntos abordados nos ofícios.....	139
Gráfico 2 -	Existência da Política Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)	164
Gráfico 3 -	Fatores que dificultam a formulação da PDDCA	166
Gráfico 4 -	Frequência dos Conselheiros nas reuniões (gestão 2011-2013)	167
Gráfico 5 -	Frequência dos Conselheiros nas reuniões (gestão 2013-2015)	167
Gráfico 6 -	Principais assuntos das atas do CRIAD 2011-2014	172
Gráfico 7 -	Resoluções CRIAD 2011 a 2014 por assunto	174
Gráfico 8 -	Resoluções CRIAD 2011 a 2014 por categoria	174

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CAPÍTULO 1: APRESENTANDO A PESQUISA E SEU PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO	22
2.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
3	CAPÍTULO 2: A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O NOVO MODELO DE GESTÃO	32
3.1	O CENÁRIO POLÍTICO, ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO A PARTIR DA DÉCADA DE 1970	36
3.2	A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL	39
3.3	CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM BALANÇO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS	47
4	CAPÍTULO 3: DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL	63
4.1	INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA SOB NOVO PARADIGMA	64
4.2	AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS DE ATENÇÃO AO PÚBLICO INFANTO-JUVENIL	74
4.3	O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	86
5	CAPÍTULO 4: CONHECENDO OS ATORES DESSA RELAÇÃO: O CRIAD E A SEADH	94
5.1	O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESPÍRITO SANTO – CRIAD	95
5.1.1	Caracterização do CRIAD	96
5.1.2	O CRIAD no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	106

5.1.3	Organização e funcionamento do Conselho	112
5.2	A SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS – SEADH	117
5.2.1	Caracterização Histórica da SEADH	117
5.2.2	O Papel da SEADH na gestão da Assistência Social no Espírito Santo	122
5.2.3	Estrutura e Funcionamento da SEADH	127
6	CAPÍTULO 5: O CRIAD E A SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS: “QUE RELAÇÃO É ESSA?”	135
6.1	A TROCA DE INFORMAÇÕES ENTRE O CRIAD E A SEADH	136
6.2	ARTICULAÇÃO ENTRE O CRIAD E A SEADH: AÇÕES REALIZADAS EM PARCERIA	147
6.3	O CRIAD E A FORMULAÇÃO DE PLANOS E POLÍTICAS ESTADUAIS .	155
6.3.1	Participação na elaboração do Plano Estadual de Assistência Social.....	156
6.3.2	A Política Estadual de Promoção de Defesa e Atendimento à Criança e ao Adolescente no Estado do Espírito Santo	163
6.4	A TÔNICA DO DEBATE E AS RESOLUÇÕES DO CRIAD NOS ANOS 2011 A 2014	172
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	178
8	REFERÊNCIAS	187
	APÊNDICES	201

1 INTRODUÇÃO

As décadas de 1980 e 1990, no Brasil, conformam um período marcado por profundas transformações tanto no âmbito econômico, como político. Nesse período, aconteceram as lutas contra a ditadura militar e os empenhos para a democratização do Estado e da sociedade civil.

O contexto de revisão das relações do Estado com a sociedade civil foi protagonizado por um vasto e heterogêneo conjunto de forças sociais que discutiram alternativas para superação dos problemas vivenciados pela sociedade, ocasionando o processo constituinte que, posteriormente, deu origem a Constituição Federal de 1988 (CF). Nesse cenário, o debate em torno das políticas públicas, principalmente as de corte social, é intensificado (RAICHELIS, 2006).

As discussões travadas nesse período questionam não somente os padrões históricos que marcam a efetivação das políticas sociais no Brasil como, também, apontam para a necessidade de democratização dos processos decisórios em que são definidas as prioridades e formas de gestão das políticas e dos programas sociais. A luta que se instaurou no processo de elaboração da Constituição de 1988, em relação à demarcação de novos processos e regras políticas, foi capaz de redesenhar as relações do Estado com a sociedade, criando uma nova institucionalidade democrática (RAICHELIS, 2006).

Em meio a esses processos de embates políticos tem-se a instituição de elementos de democracia direta como projetos de iniciativa popular, referendo e plebiscitos, entendidos como instrumentos de alargamento da participação popular nas decisões políticas (RAICHELIS, 2006). Na mesma direção, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, estabeleceu uma nova diretriz referente às ações governamentais, ao definir a participação da população, através de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988). Tal artigo possibilita, assim, a materialização de uma nova institucionalidade de “fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais [...], ao contrário da trajetória histórica das políticas sociais brasileiras,

que, desde 1930, tiveram uma gestão centralizada pelo governo federal” (SOUZA, 2009, p. 177).

As transformações que ocorreram no âmbito do Estado e da sociedade civil acarretaram em uma nova relação entre eles. A relação que antes era caracterizada pelo antagonismo, confronto e oposição, declarados durante o período de resistência contra a ditadura, dá lugar a “uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’”. (DAGNINO, 2002, p. 13). Cabe ressaltar, porém, que a aceitação desse novo paradigma acontece de forma diferenciada tanto no interior do Estado – na medida em que é rompida a homogeneidade do período ditatorial – como no interior da sociedade civil – que vê sua heterogeneidade ser constituída a partir do avanço da disputa pela construção democrática e o aumento da diversificação de atores, interesses e posições políticas. Embora essa relação seja marcada pelas diferenças, é possível assegurar que uma das novidades dos anos 1990 é a aposta na possibilidade de uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil (DAGNINO, 2002).

São vários os locais específicos para os encontros entre a sociedade civil e o Estado. Esses cenários variam de acordo com a natureza das relações estabelecidas nos encontros; as temáticas envolvidas; os tipos de atores; e os objetivos e funções. Dentre esses espaços, têm-se aqueles caracterizados por “relações formalizadas, inclusive por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de caráter permanente ou estável (DAGNINO, 2002, p. 14).” Nesse caso, têm-se os Conselhos Gestores de políticas públicas formalmente instituídos a partir de leis orgânicas específicas.

Os conselhos consistem em meios públicos de deliberação, criados para propiciar o controle social democrático. Dentre suas funções, inclui-se a tomada de decisões sobre as políticas locais e a regulação de ações do governo, com capacidade para promover a transformação do orçamento público em bens e serviços para a comunidade (AVRITZER, 2006). Gohn (2003) considera que os conselhos consistem em novos instrumentos de expressão e participação dotados - em tese - de poder de transformação política.

Os conselhos gestores também são canais de participação que proporcionam a articulação entre representantes da população e membros do governo em práticas relacionadas à gestão de bens públicos. No início desse novo milênio, representam a grande novidade em relação às políticas públicas, “[...] são agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos” (GOHN, 2003, p. 7).

A institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas sinaliza a superação de um passado marcado pela exclusão da população nos processos decisórios, não perdendo de vista o longo período de ditadura militar vivenciado no Brasil.

No âmbito da criança e do adolescente, a mudança na relação entre Estado e sociedade, se expressa por meio dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos dos Direitos, instâncias legitimadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Além de símbolos da democracia, esses instrumentos passaram a propiciar, de fato, a ação popular no âmbito governamental público (SILVA, 2005).

De acordo com o artigo 88, inciso II do Estatuto, as três esferas governamentais – federal, estadual e municipal – devem instituir seus Conselhos, compostos paritariamente por membros do governo e da sociedade civil organizada (BRASIL, 1990). Existindo, assim, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), os Conselhos Estaduais e, em âmbito municipal, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Por meio de resoluções, o CONANDA estabelece os parâmetros para a criação dos Conselhos dos Direitos em todo o território nacional, órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente e responsável pelo monitoramento das ações em todos os níveis de implementação desta política. Uma de suas principais atribuições é garantir a existência e efetividade das políticas direcionadas a crianças e adolescentes, bem como monitorar o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) instituído pelo ECA.

Passadas décadas de institucionalização desses espaços, é hora de analisar como está sendo a relação desse mecanismo de participação popular com os setores governamentais. Esse debate aponta para uma temática fundamental da política social, conformando um objeto passível de ser analisado cientificamente. A participação da sociedade na formulação e no controle de políticas sociais consiste em um mecanismo para a democratização do Estado e consolidação de políticas públicas universais e garantidora de direitos, capazes de dar respostas às demandas reais da sociedade. Nesta pesquisa, em que se analisa um caso específico – o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo –, procuramos verificar, na prática, como o Conselho Estadual tem se relacionado com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

Os Conselhos dos Direitos são considerados uma das inovações no campo da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Consistem em peças fundamentais no âmbito da atuação na defesa de direitos desse segmento geracional, refletindo o espírito democrático da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Também são fundamentais para garantia e defesa dos direitos da parcela da população às quais dizem respeito, com potencial para promover rupturas com um passado recente de práticas assistencialistas e repressivas que caracterizaram a história das políticas sociais brasileira de atenção à infância e juventude.

Dada à importância dos Conselhos no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente como espaços de participação popular, diversos estudos vêm sendo realizados a fim de identificar a realidade por eles vivenciada. O número crescente de trabalhos sobre Conselhos não é exclusividade apenas na área da criança e do adolescente. Almeida e Tatagiba (2012), afirmam existir uma geração de pesquisadores empenhados em compreender os dilemas e avanços da participação institucional, ocasionando uma produção crescente e diversificada.

Embora exista um número crescente de estudos que abordem os conselhos, a maioria deles está focado em analisá-los internamente. Tem sido muito debatido os desafios e limites vivenciados pelos conselhos sob sua ótica interna de funcionamento. Porém, identifica-se uma lacuna quanto a estudos que busquem

compreender como os conselhos tem se relacionado com as demais instituições que compõe o aparato estatal extrapolando suas “paredes”. Almeida e Tatagiba (2012, p. 72) acreditam que “cada vez torna-se mais evidente que não é suficiente analisar os conselhos olhando apenas para suas dinâmicas internas”.

É justamente na perspectiva de estudar o Conselho dos Direitos sob uma nova lente analítica que apresentamos o presente estudo, que tem como objetivo geral analisar a relação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo (CRIAD) com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH), entre os anos de 2011 e 2014. Para isso, os objetivos específicos consistiram em: a) Verificar as estratégias e os mecanismos de troca de informação entre o CRIAD e a SEADH, no período de 2011 a 2014; b) Identificar as ações/atividades desenvolvidas em parceria entre o CRIAD e a SEADH, entre 2011 e 2014; c) Identificar e analisar a incorporação das deliberações do CRIAD pela SEDAH na elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, no período analisado. Temos consciência de que estamos em um momento em que se torna necessário analisar as conexões estabelecidas pelos conselhos com as demais instituições públicas ao seu redor, buscando compreender o seu potencial e a sua capacidade de atuar como instância de democratização da política pública (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012).

O recorte temporal definido para o estudo, 2011 a 2014, corresponde aos dois últimos mandatos do CRIAD (2011 a 2013 e 2013 a 2015), pois julgamos relevante avaliar a relação do CRIAD com a SEADH em mandatos presididos por representantes do governo e da sociedade civil. Além disso, somente em 2011, após a promulgação da lei estadual nº 582 de 07 de Janeiro, o CRIAD passa a estar vinculado administrativamente a SEADH.

Analisar e compreender essa relação é fundamental tendo em vista o papel da SEADH no desenvolvimento e execução da política de assistência social, especialmente as destinadas ao público infanto-juvenil, no ES. A SEADH, enquanto órgão gestor do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Estado, é responsável pela regulamentação, formulação e implementação da Política Estadual

de Assistência Social no ES, observando as deliberações dos mecanismos de controle social legalmente instituídos (ESPÍRITO SANTO, 2014).

Inseridos nesse novo desenho político, é essencial aprofundar, de maneira crítica, os estudos que abordam os conselhos, indicando suas dificuldades, mas também não deixando de reforçar a sua importância enquanto espaço de participação popular e possibilidade de uma nova relação entre Estado e sociedade.

O interesse da autora em realizar essa pesquisa é resultado de um percurso iniciado em 2009, quando ingressou no Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente (NECA) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), enquanto estagiária do curso de Serviço Social. O NECA tem como objetivo promover a produção e a divulgação de conhecimentos, realizar pesquisas e prestar assessoria e capacitação para sujeitos que atuem no campo da criança e do adolescente.

Nesse período, foram realizados diversos estudos e atividades relacionadas à temática da infância e adolescência, que culminaram na realização do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), pesquisa intitulada “Atuação do Conselho Tutelar de Venda Nova do Imigrante à luz dos preceitos legais do Estatuto da Criança e do Adolescente: limites e potencialidades”.

O envolvimento nas ações do NECA e a realização da pesquisa sobre o Conselho Tutelar, contribuíram para um maior conhecimento sobre as questões relativas à população infanto-juvenil e, especialmente, sobre os mecanismos de participação popular previstos pelo ECA. Naquele momento, as análises sobre o Conselho Tutelar de Venda Nova já indicavam algumas fragilidades do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e instigavam nossa vontade de aprofundar os estudos sobre esse espaço.

A necessidade de aprofundar os estudos sobre os Conselhos dos Direitos fundamenta-se na perspectiva de que nenhum conhecimento científico sobre uma determinada questão pode ser considerado pronto e definitivo. Assim, a possibilidade de prosseguir os estudos sobre essa temática se deu a partir do ingresso no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES. Cabe

destacar que o presente trabalho encontra-se inserido na linha de pesquisa “Políticas Sociais, Subjetividade e Movimentos Sociais”.

A utilização de abordagens teóricas possibilitou a abertura de diversos caminhos para a realização de sucessivas aproximações à realidade, compreendendo os fenômenos em sua totalidade e buscando a processualidade histórica e contraditória das categorias analisadas.

Esclarecidas essas questões, passamos nesse momento a delinear a estrutura do presente trabalho, que se apresenta dividido em cinco capítulos. No primeiro, expusemos os procedimentos metodológicos utilizados no processo de construção deste trabalho, bem como a relevância científica e social do objeto de estudo. Nesse capítulo são apontadas as técnicas utilizadas e os desafios encontrados para a realização da pesquisa.

No segundo capítulo, dividido em três sessões, é apresentado o cenário político, econômico e social brasileiro a partir da década de 1970, as mudanças que ocorreram na relação entre o Estado e a sociedade civil, o processo de democratização e reforma do Estado brasileiro, e, os conselhos gestores de políticas públicas, indicando um breve balanço do funcionamento desses espaços nas últimas décadas.

No terceiro capítulo, expusemos uma incursão pela trajetória das políticas sociais brasileiras de atenção à criança e ao adolescente. Exibimos historicamente as concepções de criança e de adolescente e a maneira como essas concepções influenciavam as ações destinadas a esse segmento geracional. Também apresentamos o momento histórico de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que traz mudanças de paradigma e na política de atendimento a infância e juventude, determinando, legalmente, a criação dos conselhos dos direitos como órgãos responsáveis por formular democraticamente as políticas sociais para esse público.

As discussões realizadas nos capítulos dois e três foram fundamentais para a redação do quarto e quinto capítulos no qual apresentamos e analisamos os dados

empíricos da investigação, descrevendo e articulando os dados obtidos com as categorias teóricas trabalhadas anteriormente.

Assim, no quarto capítulo, apresentamos e caracterizamos os atores da relação que nos propomos a analisar. É nesse momento em que é exposta uma caracterização do CRIAD, o seu papel no Sistema de Garantia de Direitos e a sua organização e funcionamento. Do mesmo modo, apresentamos a SEADH indicando a sua caracterização histórica, o seu papel enquanto órgão gestor da assistência social no ES e sua estrutura e funcionamento. Aqui, procuramos conhecer melhor cada instituição para, posteriormente, apreender a relação estabelecida entre elas.

No quinto capítulo, apresentamos a análise dos dados empíricos coletados, expondo-os a partir de eixos analíticos. Inicialmente, analisamos a troca de informação entre o CRIAD e a SEADH. Em seguida, são apresentados os dados referentes às ações e atividades realizadas em parceria entre o Conselho e a Secretaria. Também é analisada a participação do CRIAD na formulação de planos e políticas no ES. O capítulo é finalizado expondo a tônica do debate no Conselho, bem como as suas principais resoluções no período analisado. A apresentação do CRIAD e da SEADH, realizada no capítulo anterior, foi fundamental para a compreensão e análises realizadas nesse capítulo.

Por fim, versamos as considerações finais, momento em que procuramos exhibir as sínteses obtidas sobre a relação do CRIAD com a SEADH a partir dos dados coletados. Apresentando, também, nesse esforço de síntese e, de acordo com as nossas análises, questões que podem ser identificadas como avanços, limites e desafios que perpassam essa relação.

CAPÍTULO 1:
APRESENTANDO A PESQUISA E SEU PROCESSO DE
DESENVOLVIMENTO

*“nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar,
um problema na vida prática.”*
(MARIA CECÍLIA S. MINAYO).

2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Sempre existiu no homem a preocupação em conhecer a realidade. Devido a isto, é possível afirmar que a história se desenvolveu a partir de questionamentos e confrontos das questões colocadas no cotidiano dos sujeitos. A ciência é, assim, resultado de uma dessas formas de expressão de uma busca não exclusiva, não conclusiva e não definitiva (MINAYO, 2013). Nesse sentido, a pesquisa aparece como uma “atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade” (MINAYO, 2013, p. 16).

Ao tratar da categoria ciência é preciso observar que para fazê-la, para desenvolvê-la é preciso metodologia, entendida aqui como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade.” (MINAYO, 2013, p. 14). A metodologia

[...] é uma disciplina instrumental a serviço da pesquisa. Ao mesmo tempo que visa conhecer caminhos do processo científico, também problematiza criticamente, no sentido de indagar os limites da ciência, seja com referência à capacidade de intervir na realidade (DEMO, 1995, p. 11).

A pesquisa aqui apresentada está inserida no campo das ciências sociais possuindo, desse modo, algumas particularidades. O objeto das ciências sociais é histórico, ou seja, “[...] cada sociedade humana existe e se constrói num determinado espaço e se organiza de forma particular e diferente de outras.” (MINAYO, 2013, p. 12). Dada a sua historicidade, o objeto de estudo das ciências sociais possui consciência histórica, o que significa dizer que “[...] não é apenas o investigador que tem capacidade de dar sentido ao seu trabalho intelectual.” (MINAYO, 2013, p. 13), todos os seres humanos tem capacidade de dar sentido a suas ações. É importante lembrar, também, que nas ciências sociais existe uma identidade entre sujeitos e objeto.

Adotada essa perspectiva, entendemos que o método é uma relação necessária entre o investigador e a realidade social que será investigada. Assim, os fundamentos da pesquisa são baseados no método crítico-dialético, cujo núcleo constitutivo são as categorias mediação, totalidade e contradição. Aqui, “a compreensão dialética da realidade pressupõe a perspectiva da totalidade; uma

totalidade complexa constituída de outros complexos, atravessada pela negatividade, a qual tensiona as relações entre seus ‘elementos’ constitutivos” (PONTES, 2002, p. 81).

Posto isto, é essencial compreender, também, a categoria mediação. Nesse sentido, utilizaremos como referência a observação feita por Pontes (2002, p.78), para quem as mediações são expostas como “expressões históricas das relações que o homem edificou com a natureza e conseqüentemente das relações sociais daí decorrentes, nas várias formações sócio-humanas que a história registrou”.

Vale ressaltar, porém, que o uso desse referencial consiste em um grande desafio, pois nos exige entender os processos históricos que fundamentam a sociedade capitalista, ponderando as condições gerais do modo de produção, assim como indicar as forças sociais, políticas e culturais de dissolução dessa ordem social, considerando as lutas de classes e as diferenças entre suas concepções e práticas (PONTES, 2002).

Assim, em se tratando de uma pesquisa inserida no campo das ciências sociais, o tipo de abordagem adotada deve ser a qualitativa, pois “[...] o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo.” (MINAYO, 2013, p. 14). Entende-se, portanto, que esse tipo de abordagem permite “trabalhar com o significado atribuído pelos sujeitos aos fatos, relações, práticas e fenômenos sociais: interpretar tanto as interpretações e práticas quanto as interpretações das práticas” (ASSIS; DESLANDES, 2002, p. 197).

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano não se distingue apenas por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (MINAYO, 2013, p. 21).

O desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa é um trabalho que não depende apenas da criatividade do pesquisador, para realiza-lo é preciso fazer uso de linguagem baseada em conceitos, proposições, hipóteses, métodos e técnicas,

construídos a partir de um ritmo próprio e particular. Diante disso, a presente pesquisa foi realizada em três etapas: a fase exploratória, o trabalho de campo e, por fim, análise e tratamento do material empírico e documental.

Durante a fase exploratória, foi realizado o estudo teórico para que pudéssemos nos situar em relação ao objeto de estudo e analisar o estado atual do conhecimento sobre o tema a ser pesquisado. Nessa fase, a partir do auxílio das leituras realizadas, foi possível definir de modo mais preciso o objetivo do estudo, o que, por sua vez, possibilitou uma melhor seleção da literatura realmente relevante para o encaminhamento da questão. Entendemos que esse esforço de elaboração teórica foi fundamental, pois concordamos com Alvez-Masotti (1998, p. 182) que

[...] o quadro referencial clarifica a lógica de construção do objeto de pesquisa, orienta a definição de categorias e constructos relevantes e dá suporte às relações antecipadas nas hipóteses, além de construir o principal instrumento para a interpretação dos resultados da pesquisa.

Como estratégia para iniciar a investigação, realizamos um primeiro contato com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do ES com o objetivo de fazer uma apresentação da proposta da pesquisa; solicitar a contribuição dos conselheiros para o seu desenvolvimento; e, por fim, o pedido de permissão para estudar os documentos do CRIAD. Nesse momento, o objetivo principal era “[...] proporcionar, através da imersão do pesquisador no contexto, uma visão geral do problema considerado, contribuindo para a focalização das questões e a identificação de informantes e outras fontes de dados (ALVEZ-MASOTTI, 1998, p. 160)”.

Posteriormente, iniciamos uma pesquisa documental no CRIAD, em que pudemos levantar informações relativas à lei de criação do Conselho, seu regimento interno, as atas de suas reuniões (gestões 2011-2013 e 2013-2015), ofícios e resoluções. Isso foi fundamental, pois oportunizou o conhecimento da estrutura e funcionamento do Conselho e a definição dos sujeitos da pesquisa.

A coleta de dados iniciou-se com uma pesquisa documental no CRIAD. Essa modalidade de pesquisa consistiu em identificar, organizar e analisar os documentos

oficiais do Conselho Estadual, permitindo a identificação do nível de frequência dos conselheiros, os temas mais discutidos nas reuniões, sua organização interna e funcionamento e as atividades realizadas em parceria com a SEADH nos períodos pesquisados.

As leituras das atas nos mostraram a dinâmica interna de funcionamento do Conselho, os temas ali discutidos, a menor frequência e participação do poder público nas reuniões, a baixa capacidade deliberativa do Conselho e as principais frentes de atuação do CRIAD. Analisamos 18 atas de reuniões da gestão 2011-2013 e 16 atas da gestão 2013-2015. O número de atas analisadas da última gestão foi menor, pois analisamos somente as atas das reuniões que aconteceram até Dezembro de 2014.

Já a leitura dos ofícios trocados entre o Conselho e a SEADH, nos mostraram os assuntos tratados entre eles, a frequência com que ocorre essa troca de correspondência e o tipo de informação enviada. Foram analisados 83 ofícios, entre enviados e recebidos, de 2011 a 2014.

Além da pesquisa documental, utilizamos também a técnica de aplicação de questionário. Nesse caso, elaboramos um questionário em que constavam informações como: dados de identificação do Conselho; histórico do CRIAD; composição e perfil dos conselheiros; infraestrutura a disposição do Conselho; organização e funcionamento; comunicação, informação e imagem; Fundo estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; dificuldades de desempenho do Conselho; e, necessidades de aprimoramento. Esse questionário foi enviado para que a Secretária Executiva do Conselho respondesse, pois consideramos o seu tempo de atuação no CRIAD e sua imparcialidade por não representar nem o governo e nem a sociedade civil.

A aplicação do questionário foi importante para que pudéssemos conhecer com mais profundidade algumas informações referentes ao CRIAD. Os dados fornecidos no questionário nos possibilitou identificar o momento de criação desse espaço no estado do Espírito Santo, a infraestrutura a disposição do Conselho e, ainda, os mecanismos de troca de informação e divulgação das ações do Conselho.

Além da pesquisa documental e da aplicação do questionário, também utilizamos a técnica de entrevista semi-estruturada em profundidade. Esse tipo de entrevista “[...] combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.” (MINAYO, 2013, p. 64). Para isso, fizemos uso de roteiros elaborados previamente (APÊNDICE A e B), que permitiu que coletássemos dados específicos, visto que, esse tipo de entrevista, permite que o pesquisador tenha certa liberdade para adaptar suas questões a determinadas situações.

Para Minayo (2013, p. 64), a entrevista é considerada um instrumento privilegiado de coleta de informações, pois permite que a fala seja

[...] reveladora de condições de vida, da expressão dos sistemas de valores e crenças e, ao mesmo tempo, ter a magia de transmitir, por meio de um porta-voz, o que pensa o grupo dentro das mesmas condições históricas, socioeconômicas e culturais que o interlocutor.

A partir da leitura de documentos do Conselho, definimos que os sujeitos da pesquisa seriam os conselheiros governamentais e não-governamentais com maior frequência nas reuniões realizadas durante as gestões 2011-2013 e 2013-2015, priorizando aqueles que já haviam participado de mais gestões, por entendermos que estando no conselho a mais tempo teriam melhores condições de falar sobre a sua relação com a SEADH. De acordo com essa decisão, teríamos uma amostra constituída de oito conselheiros, sendo quatro da gestão 2011-2013 e quatro da gestão 2013-2015, sendo que dos quatro de cada gestão dois eram representantes governamentais e dois não-governamentais.

Os contatos iniciais foram feitos através de e-mails, durante o mês de Abril de 2015, em que informamos o objetivo da pesquisa e solicitamos a colaboração dos conselheiros. Como a maioria não retornou aos e-mails, posteriormente, fizemos contatos telefônicos. Entretanto, nos deparamos com diversos contratempos para a realização das entrevistas. A primeira foi realizada com um representante não-governamental, que é conselheiro há várias gestões, apenas em Maio de 2015.

Vale ressaltar, a dificuldade em agendar as entrevistas com os conselheiros do CRIAD. Alguns dos conselheiros representantes do governo não demonstraram muito interesse em participar da pesquisa, dificultando a realização das entrevistas devido à falta de tempo para nos atender. Já os conselheiros representantes não-governamentais, embora apresentassem interesse em nos conceder entrevista, não possuíam tempo disponível devido a grande demanda de trabalho em suas instituições e por participarem, na maioria das vezes, de mais de um conselho. Assim, devido a estas dificuldades, foram realizadas 07 (sete) entrevistas com os conselheiros, entre os meses de Maio e Julho de 2015. A partir da amostra definida inicialmente, ficou faltando apenas realizar entrevista com um conselheiro representante do governo da gestão 2011-2013.

Realizadas as entrevistas com os conselheiros do CRIAD, iniciamos as entrevistas com funcionários da SEADH. Nossa amostra foi escolhida a partir da identificação de funcionários que trabalham diretamente com criança e adolescente na Secretaria. Vale destacar, que optamos por entrevistar, preferencialmente, funcionários efetivos, por entendermos que estes tem um período maior de atuação na Secretaria. Assim, nossa intenção era realizar entrevistas com oito funcionários para garantir a mesma proporção de entrevistados que no CRIAD. No entanto, devido à mudança de gestão no Governo do Estado do ES, vários funcionários foram exonerados na SEADH, que passou a ter um número reduzido de servidores.

Diante disso, tivemos dificuldade de encontrar, dentro da SEADH, funcionários com o perfil para nos conceder entrevistas. Alguns já haviam sido exonerados e outros não tinham conhecimento na área da infância e juventude, assim como sobre o CRIAD, que pudessem nos conceder entrevistas. Devido a essas questões e, em função do prazo para a realização da pesquisa, só foi possível realizar entrevistas com 05 (cinco) funcionários da SEADH. Dentre eles, contatamos inclusive alguns que, em 2015, já não atuavam mais na Secretaria.

Com todos os problemas apresentados, foram entrevistados 12 sujeitos: sete conselheiros do CRIAD e cinco funcionários da SEADH.

As doze entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas na íntegra, sem qualquer edição, o que facilitou o processo de análise dos dados assim obtidos. Para a realização dessas entrevistas e a posterior divulgação de suas informações, todos os conselheiros participantes assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C), que elucidava os objetivos e procedimentos metodológicos da pesquisa.

Como procedimentos éticos, todos os nomes dos sujeitos da pesquisa foram suprimidos, assim como qualquer caracterização que possibilite sua identificação de modo a preservar a sua identidade, garantindo também a confidencialidade das informações prestadas, a proteção da imagem e a não estigmatização dos sujeitos participantes da pesquisa. Além disso, foi garantida a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades (CNS, 2012).

Para a análise dos resultados, utilizou-se a análise de conteúdo uma vez que, através dela, “podemos caminhar na descoberta do que está por trás de conteúdos manifestos, indo além da aparência do que está sendo comunicado” (GOMES, 2013, p. 84). Foi possível, por meio dessa análise, então, extrapolar o conteúdo escrito, de maneira a atingir um nível mais intenso de apreensão de seus sentidos, significados, contextos e circunstâncias (BARDIN, 1977).

Iniciamos a análise de conteúdo a partir da organização do material empírico coletado. As entrevistas realizadas foram transformadas em documentos, para que pudessemos analisar o seu conteúdo escrito. Primeiramente, durante a pré-análise das entrevistas transcritas, fizemos uma leitura flutuante do material para ter uma noção geral dos resultados obtidos. Nessa fase, também iniciamos a descrição analítica classificando e categorizando os dados.

Em seguida, separamos as falas dos sujeitos em quatro categorias: acesso a informação; ações realizadas em parceria; Plano Estadual de Assistência Social; e, Política Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no ES. A partir dessa categorização, foi possível a realização da leitura das falas dos sujeitos em relação às categorias analisadas. Para facilitar a identificação das questões

importantes para análise, utilizamos cores diferentes para agrupar respostas referentes ao mesmo assunto.

A riqueza dos dados coletados possibilita entender a amplitude e a complexidade existente nas falas dos entrevistados, quando damos destaques para alguns trechos das falas. Procuramos apresentar a visão de um número significativo de sujeitos participantes, mostrando conflitos e contradições, assim como posições semelhantes e consensuais entre eles sobre determinados assuntos.

Por fim, realizamos a fase da interpretação inferencial, momento em que relacionamos os dados obtidos e categorizados na pesquisa com o referencial teórico sobre o tema. Interessava-nos, nessa fase, estabelecer relações com dados obtidos em pesquisas anteriores, apontar inferências, mediar informações obtidas com estudos anteriores, assinalar sínteses e sugestões.

Assim, a partir de tudo que foi apresentado, é possível afirmar que essa investigação é relevante por razões de duas ordens, a saber: científica e social.

Cientificamente, a investigação realizada proporcionou: a) o conhecimento profundo de um espaço formalmente instituído de participação popular, permitindo a apreensão dos seus limites e possibilidades de atuação; b) a relação desse espaço de participação popular (CRIAD) com um setor específico na gestão da assistência social (SEADH) no governo do Estado; c) contribuiu para o domínio de temáticas mais abrangentes - relacionadas à participação popular, conselhos gestores, criança e adolescente, etc. - e na relação dos dados empíricos com pesquisas realizadas anteriormente, possibilitando inferir sobre os avanços obtidos e as necessidades de aprimoramento.

Cabe ressaltar, também, a relevância desse estudo para o Serviço Social. Nesse sentido, Raichelis (2006, p.85), ao discutir os desafios existentes para a democratização da gestão pública, alerta que o profissional de Serviço Social não deve apenas impulsionar e ampliar o movimento em direção à defesa dos direitos e das políticas sociais, ele também deve “[...] colaborar para o adensamento da pesquisa e da produção teórica no âmbito das políticas sociais, articulada à análise

das tendências macrosociedadeiras que iluminem estrategicamente os rumos a ser perseguidos.”.

No que se refere à relevância social do presente trabalho, acreditamos que ele nos forneceu instrumentos para a análise da atuação do CRIAD no ES e sua relação com a SEADH, indicando os possíveis entraves encontrados para o desenvolvimento de suas ações. A partir disso, é possível auxiliar os sujeitos envolvidos nesse processo a refletirem sobre a sua atuação e seu papel no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Permitindo, também, estabelecer estratégias que favoreçam o aprimoramento de suas ações e, por conseguinte, o fortalecimento da luta em favor dos direitos das crianças e dos adolescentes.

[...] a ciência deve estar a serviço de toda a humanidade; a ciência deve contribuir para o conhecimento mais profundo da natureza e da sociedade; a ciência deve contribuir para a qualidade de vida e para criar um ambiente saudável para as gerações presentes e futuras (MINAYO, 2013, p. 25).

A importância desse estudo situa-se exatamente na busca de compreender, de forma mais profunda, a dinâmica interna do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, a sua relação com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, seus avanços e fortalecimento, assim como seus limites, desafios e potencialidades.

Finalmente, almejamos que nas páginas seguintes os leitores possam descobrir, não apenas dados para reflexões, como também uma quantidade considerável de informações e análises com potencial para apoiar a consolidação de um diálogo produtivo na busca incansável pela concretização de direitos e, deste modo, pela mudança social.

CAPÍTULO 2:
A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E O NOVO
MODELO DE GESTÃO

*“Todos os homens do mundo na medida em que se unem entre si em sociedade,
trabalham, lutam e melhoram a si mesmos”
(GRAMSCI).*

A incorporação da participação popular, com diferentes graus e formatos, têm promovido experiências inovadoras na gestão pública em nível local. Para que a participação popular seja incorporada aos governos, principalmente aos governos locais, são necessárias mudanças na forma de governar, que permitam reconstruir e ampliar o espaço público, articulando democracia representativa e participativa¹ (BAVA, 2002).

As experiências de participação mostram que é possível uma nova arquitetura de governo democrático, com descentralização administrativa e decisória, planejamento junto ao cidadão e controle social democrático. A construção de esferas públicas não estatais são instrumentos de partilha de poder que favorecem a organização da sociedade para que grupos sociais distintos possam lutar por seus direitos (BAVA, 2002).

No entanto, é importante lembrar, que já houve períodos no Brasil em que as decisões eram tomadas dentro do âmbito restrito do Estado, cuja finalidade era atender aos interesses das elites que controlavam o poder. Durante a maior parte do século XX, o sistema político brasileiro foi altamente instável resultado da competição entre as elites. Entre os anos 1930 e 1945, predominou uma forma de corporativismo, o qual, depois de um curto período de intenções democráticas, se transformou em uma forma autoritária de corporativismo, no qual não só as eleições regulares, mas também os direitos civis e políticos estiveram suspensos. Já entre os anos 1945 e 1964, o regime político dominante foi uma forma instável de populismo

¹ De acordo com Schumpeter (1984), a democracia participativa consiste em um modelo de processamento de decisões cuja característica consiste na superação da ideia de conjunto de métodos e procedimentos para a autorização de governos presentes no modelo democrático representativo, em que a competição partidária, a agregação de preferências e a escolha periódica dos representantes políticos responsáveis por traçar metas, planejar e implantar programas públicos são elementos nucleares. De acordo com Ferraz (2009), o reconhecimento da pluralidade e a construção de canais em que a democracia participativa possa ser expressa por vias diferentes dos mecanismos políticos tradicionais (partidos e parlamentos) é central nesse modelo. "O movimento nesse modelo é de ampliação dos participantes do debate e das decisões que dizem respeito a vida coletiva em franco contraste com o movimento de agregação e restrição de preferências do modelo representativo. [...] A democracia participativa opera, então, com o reconhecimento do processo organizativo de atores sociais coletivos reunidos em movimentos sociais, associações civis, entidades de classe e organizações não governamentais, que mais intensamente a partir dos anos 60 passaram a dar visibilidade e voz à diversidade cultural e social, às demandas por ampliação de direitos e inserção na política destes novos atores e de seus temas (discriminações de diversas ordens, superexploração da força de trabalho, acesso a bens e serviços públicos), denunciando a debilidade das instituições representativas para incorporação desta diversidade (FERRAZ, 2009, p. 125)".

semidemocrático. Entre 1964 e 1985, o Brasil vivenciou a sua pior experiência autoritária, em que o Congresso foi fechado por duas vezes pelo regime autoritário. Além disso, ainda nesse período, o país viveu a suspensão das eleições para presidente, assim como, a partir de 1968 a maior parte das garantias civis (AVRITZER, 2009). Verifica-se, assim, que a trajetória política brasileira foi marcada por diferentes fases em relação aos processos democráticos.

No âmbito econômico, ao longo do século XX, as elites brasileiras tiveram como projeto político principal a modernização do país. Nesse período foi implementado “[...] um projeto de modernização que transformou um país predominantemente rural na décima economia industrial do mundo (AVRITZER, 2009, p. 570)”. Porém, esse processo mostrou uma série de vulnerabilidades sociais e, no decorrer do século XX, o Brasil tornou-se um dos países mais desiguais do mundo. “Em 1984, o último ano de vigência do autoritarismo no país, mais que 35% da população eram pobres ou muito pobres (AVRITZER, 2009, p. 570)”. O processo de modernização da economia brasileira trouxe como consequência elevados índices de desigualdades sociais em nível local. Diante disso, verifica-se que o processo de modernização brasileiro não conseguiu lidar com as necessidades sociais mais urgentes do país.

Observa-se, assim, que nesse momento da história brasileira o Estado era caracterizado como um Estado autoritário em que a participação da sociedade civil organizada era muito pequena – quase nula. No entanto, a democratização brasileira não esteve restrita apenas ao processo de continuidade política. Na Assembléia Nacional Constituinte, foram apresentadas, através das chamadas “iniciativas populares”, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais, ocasionando, após a sua aprovação, em um aumento da influência desses atores em diversas instituições (AVRITZER, 2009). Sendo assim, a promulgação da Constituição Federal de 1988 “[...] foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade à institucionalidade emergente (AVRITZER, 2009, p. 573)”.

Diante disso, a promulgação da Constituição possibilita uma série de alterações, dentre elas a mudança na relação entre Estado e sociedade civil, permitindo a abertura de espaços de participação que são incorporados a gestão pública.

Neste estudo, busca-se analisar a relação entre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, espaço de “encontro” entre representantes do poder público e da sociedade civil. Pretende-se, identificar como esses atores dialogam e articulam o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no território capixaba.

Considerando que o processo de discussão a respeito da elaboração da política social deveria passar pela interlocução entre o poder público e a sociedade civil, torna-se necessário compreender de que forma a sociedade civil tem ocupado os espaços no interior do Estado brasileiro e debatendo junto ao mesmo sobre as políticas sociais.

As reflexões realizadas nesse capítulo permitirão compreender e analisar o objeto de estudo em questão, uma vez que pensar nas interconexões estabelecidas entre Estado e sociedade civil – através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo – é entender como Estado tem se relacionado com a sociedade civil. Diante disso, este capítulo pretende abordar a relação entre Estado e sociedade, enfatizando o período posterior à década de 1990, quando, no Brasil, foi inaugurado o processo de descentralização política, administrativa e financeira.

Para isso, este capítulo encontra-se dividido em três seções. Na primeira seção, buscamos apresentar o cenário político, econômico e social brasileiro a partir da década de 1970, pois esse contexto exercerá influências sobre a mudança de relação entre o Estado e a sociedade. Na segunda seção, versamos sobre as mudanças que ocorreram na relação entre o Estado e a sociedade civil, abordando o processo de democratização e reforma do Estado brasileiro. Por fim, na terceira seção, abordamos os conselhos gestores de políticas públicas, mecanismos de participação popular que possibilitam a interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Nesse item, buscamos apresentar, de maneira geral, o que são esses conselhos, como eles funcionam, além de expor um breve balanço do funcionamento desses espaços nas últimas décadas.

3.1 O CENÁRIO POLÍTICO, ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO A PARTIR DA DÉCADA DE 1970.

A história recente dos países da América Latina, especificamente a partir da década de 1970, é marcada por profundas mudanças nas relações políticas, econômicas e sociais. “A crise dos modelos de acumulação baseados na industrialização substitutiva de importações veio acompanhada de profundas transformações nas relações entre o Estado, a sociedade e a economia.” (SOLA, 1995, p. 9). As mudanças mais importantes desse contexto estão relacionadas com a emergência de regimes liberais democráticos juntamente com a expansão de mercados autorregulados (SOLA, 1995).

A grande crise do modelo econômico pós-guerra, experimentada pelos países centrais em 1973, levou todo o mundo capitalista avançado a uma longa e profunda recessão, que combinou baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Nesse contexto, as ideias neoliberais passam a ganhar terreno, propondo um novo tipo de capitalismo, baseado nos pressupostos de dominação da “ordem espontânea” do mercado. Tais ideias estavam fundamentadas, em linhas gerais, na estabilidade monetária e fiscal – que deveria ser meta de qualquer governo; na contenção dos gastos com bem-estar; e na restauração da taxa “natural” de desemprego (ANDERSON, 1995).

A partir dos anos 1980, tem-se a adesão dos países latino-americanos ao ideário neoliberal, momento em que as nações da periferia se abateram diante do peso da recessão combinado com a crise da dívida. Nesse contexto, os governos dos países latino-americanos, visando estabilizar suas economias e adquirir mais créditos, passam a fazer acordos com as agências multilaterais de créditos – Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) ² (BORÓN, 1995).

² Borón (1995) afirma que essas agências passam a desempenhar um papel fundamental na orientação das políticas econômicas neoliberais, sendo responsáveis pela supervisão e implementação dessa política, pela certificação da “boa conduta” dos distintos governos e, finalmente, na concessão de empréstimos e financiamentos especiais aos países que precisam fazer frente a uma conjuntura difícil.

No caso brasileiro, o estrangulamento das fontes externas de financiamento da economia foi o fator decisivo para a crise brasileira dos anos 1980. As consequências políticas dessa crise foram amplas devido à maneira que se buscou superar o desequilíbrio da balança de pagamentos. Inicialmente através de uma política tardia de crescimento e, em seguida, por uma recessão cada vez mais intensa, visando adequar a economia para a produção de saldos positivos e crescentes no comércio exterior que possibilitassem fazer frente aos juros da dívida externa, de acordo com o estabelecido pelo FMI. A trajetória recessiva que o país vivenciava desde 1981, aprofundou-se e os resultados dessa recessão foram: a redução dos gastos públicos; juros altos; diminuição de tarifas, da lucratividade e dos investimentos das empresas públicas; achatamento dos lucros, estancamento dos investimentos e inflação ascendente (SALLUM JR., 1995).

De acordo com Sallum Jr. (1995), o impacto principal foi sentido na redução acentuada do financiamento para as empresas estatais e privadas, o que ocasionaria as rachaduras iniciais no pacto de dominação estruturado pelo Estado Desenvolvimentista³. Nogueira (2005, p. 19) afirma que “o ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não teve como se sustentar e jogou o país numa grave crise de caráter recessivo.”. Esse contexto, por sua vez, fracionou o bloco de sustentação do regime levando o consenso em torno da ditadura militar e do “milagre econômico” a um progressivo colapso.

Para Sallum Jr. (1995), a crise do Estado Desenvolvimentista, no final dos anos 1970, teve impactos decisivos na crise do regime militar. Segundo o autor, a partir de 1983 o núcleo governamental não é mais capaz de dirigir a aliança desenvolvimentista e a sociedade como um todo. Acontece uma dissociação entre representantes e representados, que se dividem e polarizam ao redor de interesses e ideias diversas. “A desagregação no interior do bloco dominante [...] apenas

³ Após a Revolução de 1930 tem-se a gênese do Estado Desenvolvimentista no Brasil cuja meta principal era impulsionar a industrialização. Baseava-se na ideia de que o Estado deveria ser o agente direto de desenvolvimento econômico e social do país, dando direção e suporte para promover um acentuado crescimento na economia brasileira, principalmente durante os anos 1970. A partir de uma estrutura burocrática especializada o Estado administra e controla funções macroeconômicas, bem como normatiza e centraliza os principais setores produtivos. Maiores informações em Draibe (1985).

acelera dramaticamente um processo de desajuste diverso mas complementar entre poder político e sociedade.” (SALLUM JR., 1995, p. 160).

Nesse cenário, abrem-se as oportunidades para que a luta da sociedade civil contra o regime militar ganhasse nova expressão, trazendo a tona novos sujeitos produzidos pela modernização do país. Os principais atores dessa luta foram os movimentos de ação direta, sindicatos, partidos, organizações de classe, entre tantos outros que passam a resistir de maneira ativa na condução de uma nova agenda política no final dos anos 1980. O resultado desses movimentos foi a Constituição Federal de 1988 que legitima direitos políticos e sociais (SALLUM JR., 1995).

Os ganhos da sociedade civil, sob o ponto de vista social, são inegáveis, porém, em âmbito econômico, ao optar – no final da década de 1980 – pela renegociação da dívida externa, elevação dos juros e emissão de títulos públicos, verifica-se um aprofundamento da crise econômica que teve início nos anos 1970. De acordo com Behring (2008, p. 134) “o Brasil saltou de uma inflação anual de 91,2%, em 1981, para 217,9% em 1985.”.

A partir dos anos 1990, tem-se, no Brasil, a implementação acelerada da estratégia neoliberal através das reformas estruturais - que Behring (2008) designou de “contra-reforma”⁴ - que ocasionaram um profundo retrocesso social. Os reflexos da crise do endividamento foram muitos: “crise dos serviços públicos; o desemprego; a informalização da economia; o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas.” (BEHRING, 2008, p. 134). Em síntese, de acordo com Behring (2008, p. 137),

[...] de um ponto de vista econômico, tem-se, na entrada dos anos 1990, uma país derruído pela inflação [...]; paralisado pelo baixo nível de

⁴ Cabe ressaltar, que para Behring (2008, p. 146), o que está em curso no Brasil não uma reforma, mas uma contra-reforma. De acordo com a autora o que existe é uma apropriação inadequada do termo reformista: “Mesmo que o termo reforma seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção política”.

investimento privado e público; sem solução consistente para o problema do endividamento; e com uma situação social gravíssima. Tem-se a mistura explosiva que delineia uma situação de crise profunda.

Verifica-se, assim, que a década de 1980 representou, inegavelmente, um período ímpar para a sociedade civil, momento em que esta se organizou para enfrentar de forma contundente a opressão imposta pelo regime militar. Esse movimento produziu uma inovação substancial na vida política brasileira, obrigando o governo a aceitá-la. No entanto, em âmbito econômico, vimos que a adoção de estratégias neoliberais para superar a crise econômica iniciada na década de 1970 traz graves consequências para a sociedade. Cabe destacar, porém, que é nesse contexto de mudanças das relações sociais, políticas e econômicas que se tem uma redefinição da relação entre o Estado e a sociedade civil. É sobre essa nova relação entre Estado e sociedade civil que trataremos posteriormente.

3.2 A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Os processos de democratização na América Latina, de acordo com Avritzer (2002), fizeram parte da terceira onda⁵ de democratização, marcada por uma característica que os diferenciou da segunda onda. Segundo o autor, no decorrer do processo de luta contra o autoritarismo, os atores sociais tornaram-se capazes de limitar o poder do Estado, gerando, ao mesmo tempo, potenciais organizativos e institucionais no nível das organizações civis, cunhando alternativas de organização social e política.

No Brasil, o processo de luta contra o autoritarismo e transição para a democracia foi marcado por características próprias. O país vivenciou a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, questionando as práticas dominantes e excludentes até então vivenciadas; tem-se, também, a “reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia” (AVRITZER, 2002, p. 17); além

⁵ De acordo com Huntington (1994), aconteceram três ondas de democratização no mundo moderno, cada uma delas refletindo de forma distinta em diversos países. A primeira onda de democratização teve origem nas revoluções Americanas e Francesas, porém, o surgimento de instituições realmente democráticas nacionais é um fenômeno do século XIX. Já a segunda onda de democratização teve início na Segunda Guerra Mundial, com breve duração se comparada à primeira onda. A vitória dos Aliados e a ocupação do território promoveu a inauguração de instituições democráticas na Alemanha Ocidental, Japão, Áustria, Itália e Coreia. Ao final da década de 1940 alguns países retomaram a democracia.

de defenderem a demarcação de um campo entre a sociedade civil e o Estado. Assim, novos potenciais culturais de construção democrática surgiram possibilitando a existência de novas práticas, movimentos e instituições (AVRITZER, 2002).

A década de 1970 pode ser considerada, assim, um marco, a partir do qual a sociedade civil procurou aprofundar as conquistas de direitos sociais, políticos e civis, através de reivindicações políticas, fato que para Avritzer (2002, p. 18) “se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática”. Tal postura pode ser considerada um fator fomentador no processo de transição democrática que ocorreria na década de 1980. Foi no contexto de crescente atuação dos movimentos sociais na política que “[...] a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular se fez presente no discurso oposicionista e configurou-se como contra ponto ao regime militar. (GECD 1998-1999, p. 76)”.

Todo esse processo culminou na eleição da Assembleia Constituinte em 1986 e, por conseguinte, na elaboração da Constituição Federal de 1988. Ocasionalmente, assim, o restabelecimento das eleições diretas para presidente em 1989, redefinindo, neste cenário de emergência das lutas civis, políticas e sociais, os papéis do Estado e da sociedade civil. Para Dagnino (2002, p. 294), essa redefinição se tornou possível “graças à correlação de forças presente no nível nacional durante a elaboração da Constituição de 1988, para a qual, como sabemos, contribui decisivamente, a mobilização dos movimentos sociais de cunho democratizante”. Verifica-se, assim, que a sociedade civil reivindicativa e combativa de seus direitos teve um papel fundamental no processo de transição democrática brasileiro.

Nesse contexto, observa-se também, a redefinição da noção de cidadania, proporcionada pelos movimentos sociais e por diferentes setores sociais na década de 1980, que indica a direção de uma sociedade mais igualitária em todos os níveis, fundamentada no reconhecimento dos cidadãos enquanto sujeitos portadores de direitos, inclusive do direito de participar efetivamente na gestão da sociedade. Somado a isto, a ênfase na questão da cidadania indica a importância de garantir uma das condições de existência da sociedade civil, nesse caso, a vigência de uma

série de direitos, entendidos como parâmetros básicos da convivência em sociedade (DAGNINO, 2002).

Para Dagnino (2002, p. 10), uma das consequências concretas dessas visões “tem sido a emergência de experiências de construção de *espaços públicos*”, tanto daqueles dispostos a proporcionar um amplo debate no interior da sociedade civil a respeito de temas/interesses que até então eram excluídos de uma agenda política, como daqueles que se instituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Nesse caso, a autora faz referência à implementação, durante as últimas décadas, dos diversos conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, entre outros (DAGNINO, 2002).

A partir da década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, verifica-se uma redefinição da relação do Estado com a sociedade civil. Tem início, a partir de então, a instituição de espaços de participação em que a sociedade civil organizada poderá exercer o controle social democrático⁶ e dialogar junto ao Estado a respeito das ações realizadas.

Cabe ressaltar, porém, que para Dagnino (2002, p. 10) o processo de democratização,

[...] não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo.

Deste modo, se no final dos anos 1980 a correlação de forças entre esses diversos projetos políticos possibilitou avanços importantes, na década de 1990 o resultado dos ajustes estruturais que integraram as políticas neoliberais trouxe dificuldades significativas no ritmo da democratização (DAGNINO, 2002). Sobre esse aspecto, Nogueira (2005) destaca que para pensar no Estado hoje não podemos deixar de

⁶ Entendemos o Controle Social Democrático como “a possibilidade de participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais. Ele é um dos elementos constitutivos de uma esfera pública ampliada e democrática” (CALVI, 2008, p. 15).

considerar o processo de reestruturação socioprodutiva, a revolução tecnológica, a transformação do trabalho e a mundialização do capital que trouxeram consigo novas maneiras de negociação entre Estado e sociedade civil. A reforma conduzida pelo Estado a partir da década de 1990 vem carregada de novos elementos que passaram a influenciar nas relações políticas, econômicas e sociais.

Já indicamos, no item anterior, que foi na década de 1990 que a política neoliberal passa a se impor no Brasil. Foi a partir do governo de Fernando Collor que se destacaram com mais vigor as iniciativas para reduzir os gastos estatais que não eram interesse do capital e materializar a ruptura com o passado intervencionista, marca do modelo de industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimento dos governos militares.

A partir dos anos 1990, o Brasil adentrou num período marcado por uma nova ofensiva burguesa, mais uma vez adaptando-se às requisições do capitalismo mundial. É um momento histórico com características diferentes do pós-64. Mas, certamente, configura-se como uma contra-reforma social e moral, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no país. A dominação burguesa foi arranhada no processo de redemocratização [...] (BEHRING, 2008, p. 113).

O esforço reformista foi aprofundado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que conferiu prioridade as reformas constitucionais, iniciando um processo de desconstrução legal e institucional, abrindo caminho para a reestruturação da ordem econômica e, especialmente, para a reconfiguração do Estado e da sociedade baseado nos novos parâmetros consagrados internacionalmente (DINIZ, 2001).

Executada pelo MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado –, criado no governo de Fernando Henrique Cardoso e dirigido pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a reforma administrativa deu prosseguimento a um projeto de redefinição drástico da administração pública implementado no governo Vargas. Na visão de Bresser Pereira “o Brasil e a América Latina foram atingidos por uma dura crise fiscal nos anos 1980, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico” (BEHRING, 2008, p. 172).

Para Souza e Carvalho (1999), tal reforma pode ter sido relativamente bem aceita, pois pautava-se nas explicações de uma forte e positiva associação entre a reforma e a denominada crise fiscal do Estado; também na associação da reforma com a continuidade do sucesso do plano real; e na promessa de que a reforma tornaria o serviço público mais eficiente. Até então, prevalecia à visão de que o Estado brasileiro sofria do mal da ineficiência, sendo necessário, assim, organizar suas disfunções burocráticas, procurando atingir o modelo de administração pública gerencial, que consiste na transposição das práticas bem sucedidas na administração de empresas para o setor governamental (GECD, 1998 – 1999).

Partindo de tais pressupostos, a finalidade da reforma administrativa é a passagem de uma burocracia pautada no modelo racional-legal weberiano (reforma burocrática) para um novo modelo de administração pública do tipo gerencial que permitisse a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial. Para Behring (2008) a diferença entre essas formas de administração estão fundamentadas em dois princípios: 1) a administração pública burocrática objetiva o controle dos processos, enquanto a gerencial, o controle dos resultados; 2) a administração pública gerencial acredita que o interesse público não pode ser confundido com o interesse próprio do Estado, como ocorre com a administração pública burocrática.

A reforma proposta por Bresser Pereira estava voltada, essencialmente, para o fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado, especialmente no nível federal, bem como para uma reconstrução da administração pública sobre bases modernas e racionais, superando o modelo burocrático e assumindo um modelo gerencial (SOUZA; CARVALHO, 1999).

De acordo com Behring (2008, p. 173),

Ao Estado cabe um papel coordenador suplementar. Se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma é garantir taxas de poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas.

Em meio a esse processo de reforma a participação política popular ganha um novo significado e surge como um mecanismo agente da solidariedade entre governantes e governados, que colaboram para abrandar e agilizar as ações governamentais. O empenho governamental para a reforma administrativa permitiu o estabelecimento de novos parâmetros para a gestão pública. Os ideais reformadores auxiliaram na criação de focos de incentivo para a atualização do modelo burocrático, o crescimento do controle social e a incorporação de instrumentos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Nesse processo, “uma cultura democrática co-participacionista” surgiu no setor público, auxiliando na tomada de consciência quanto à relevância do protagonismo social (NOGUEIRA, 2005, p. 39).

Sobre esse aspecto da reforma, Nogueira (2005, p. 39) afirma que

Durante a década de 1990, o Brasil consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático. Os ritos, rotinas e procedimentos da democracia prevaleceram e se estabilizaram, possibilitando a vigência de um amplo regime de liberdades e de direitos, tanto no plano partidário sindical quanto em termos de opinião. Não se edificou, porém, um sistema político efetivamente democrático, nem houve modificação substantiva dos hábitos democráticos.

Nesse cenário, a participação aparece com um teor gerencial, o que significa que a sociedade civil tem a possibilidade de administrar, colaborar e interferir nas ações públicas estatais podendo inclusive, em alguns casos, substituir o Estado na implementação de algumas políticas sociais. Sobre a participação gerencial, Tatagiba (2003, p. 16-17), explica que esta se configura

[...] no modelo democrático gerencial, o estabelecimento dos acordos ou a mobilização para a ação conjunta não resulta necessariamente — embora possa vir a ocorrer, dentre outros motivos, pela pressão dos grupos convidados à participação — de um debate prévio e informado acerca das alternativas postas à definição do problema e das formas de intervenção. O que está em jogo não é a definição compartilhada do que deverá ser, em cada caso, considerado interesse público, mas a disposição de cada ator ‘realizar a sua parte’, ‘oferecer sua contribuição’, disponibilizar seu tempo e criatividade para ‘reunir esforços’ visando à solução de um problema, que só pode ser resolvido ‘com a contribuição solidária de todos’. [...] Uma experiência participativa bem sucedida é aquela em que os atores sociais aceitam dividir com o governo, depois de sensibilizados para tanto, as responsabilidades pela execução das políticas, podendo inclusive assumir diretamente os custos de sua implementação.

A temática da participação popular está, atualmente, inserida na prática e no discurso de diferentes forças políticas que lutam pela hegemonia no cenário brasileiro. De acordo com Dagnino (2005) o país está vivenciando uma “confluência perversa” entre dois processos distintos, vinculados a dois projetos políticos diferentes⁷.

Para explicar o que ela entende por confluência perversa, Dagnino (2005) indica o que seria esses dois processos. Assim, segundo a autora, de um lado, tem-se um processo de alargamento da democracia, caracterizado pela criação dos espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de debate e na tomada de decisão referente a questões e políticas públicas. Esse processo, como já citado anteriormente, foi formalizado pela Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. O projeto democratizante e participativo, que emerge na luta contra a ditadura militar, empreendido por setores da sociedade civil desempenha um papel fundamental. No percurso deste projeto, tem-se, desde então, dois marcos relevantes que devem ser mencionados: o primeiro consiste no reestabelecimento da democracia formal; e o segundo, consiste na aposta na possibilidade de uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil para o aprofundamento democrático, superando os antagonismos que marcavam essa relação até então (DAGNINO, 2005).

Do outro lado verifica-se, a partir da implementação do projeto neoliberal, a “emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos, por meio do encolhimento de suas responsabilidades sociais e de sua transferência para sociedade civil.” (DAGNINO, 2005, p. 47). Como visto, esse projeto está inserido no processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal.

Diante dessa realidade, Dagnino (2005) argumenta que a confluência perversa entre esses dois projetos marca a última década. “A perversidade estaria colocada, desde

⁷ É importante ressaltar que no livro “A disputa pela construção democrática na América Latina” Dagnino ao destacar o processo de construção da democracia brasileira afirma que três projetos distintos disputam esse processo. Nesse caso, os três projetos seriam: o autoritário (formalmente em estado de latência), o neoliberal e o democrático participativo. É nesse processo de disputa que a autora observa o fenômeno que ela denominou de “confluência perversa”, embora afirme que essa disputa é mais visível entre o projeto neoliberal e o democrático participativo.

logo, em que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.” (DAGNINO, 2005, p. 48).

Ao discutir sobre a perversidade de projetos antagônicos, Dagnino (2005) chama atenção para o fato de que a disputa política entre projetos políticos distintos também leva a disputa de significados para referências que, aparentemente, seriam comuns como: participação, sociedade civil, cidadania e democracia. A utilização dessas referências com significados distintos leva ao que a autora designou de “crise discursiva⁸”: “a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos” (DAGNINO, 2005, p. 48).

As reflexões por ora realizadas permitem-nos afirmar que a relação entre Estado e sociedade civil, nas últimas décadas, sofreu uma reconfiguração. Porém, as mudanças ocorridas instauraram dilemas entre dois projetos políticos distintos causando uma tensão entre eles. Verifica-se, assim, que por um lado, a instauração dos espaços públicos foram ganhos positivos das décadas de luta pela democratização, expressas, principalmente pela Constituição de 1988, essencial na instituição dos espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Porém, constata-se por outro lado, o processo de contração do Estado e a progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que caracteriza os últimos anos.

Nesse sentido o Estado e sociedade civil, a partir da década de 1990, têm duas maneiras distintas de se relacionarem: a primeira através dos espaços públicos de participação; e a segunda, por meio da transferência das responsabilidades do Estado por meio das parcerias assumidas entre o aparato Estatal e a sociedade civil.

⁸ Sobre a “crise discursiva”, Dagnino (2005) afirma que a redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa tenha sido a mais significativa. O resultado dessa redefinição tem sido uma crescente identificação entre sociedade civil e Organizações Não Governamentais (ONGs), “onde o significado da expressão ‘sociedade civil’ se restringe cada vez mais as designar apenas essas organizações” (DAGNINO, 2005, p. 52). Por outro lado, a resignificação da noção de participação segue o mesmo caminho, com a emergência da chamada “participação solidária”, dando ênfase ao trabalho voluntário e a responsabilidade social dos indivíduos e empresas. O novo sentido dado a Cidadania é, na visão da autora, um dos mais graves, pois a cidadania deixa de ter o significado de direito, conquistado nas lutas da sociedade civil contra o autoritarismo, e passa a ser “identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida, no mais das vezes, como caridade” (DAGNINO, 2005, p. 59).

No item posterior, abordaremos um desses espaços públicos de participação da sociedade civil instituído pela Constituição Federal de 1988: os conselhos gestores de políticas públicas.

3.3 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM BALANÇO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Os conselhos gestores surgem no Brasil nos marcos da luta da sociedade civil contra a ditadura e pela democratização do Estado e da sociedade nos anos 1980. Como visto, tais lutas refletem na constituinte com força suficiente para incorporar à Constituição Federal de 1988 mecanismos democratizantes e descentralizadores nas políticas sociais (RAICHELIS, 2000). A incorporação desses elementos de participação e controle da sociedade civil sobre as ações públicas desafia o Estado, nos três níveis de gestão, a romper com um passado caracterizado pela sua tradição centralizadora e excludente de direção política e social.

Na Constituição de 1988 o artigo 14 garante a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. No artigo 29 a população tem assegurada a participação das associações representativas no planejamento municipal. Já o artigo 204 afirma a participação da população, através de instituições representativas, na formulação da política e no controle das ações governamentais em todos os níveis (BRASIL, 1988). Infere-se, assim, que a Constituição incorporou novos elementos culturais, criando espaços que potencializam a materialização da democracia participativa.

Os mecanismos de democracia direta instituídos na Carta Magna de 1988 foram: o plebiscito⁹, o referendo¹⁰ e os projetos de iniciativa popular¹¹. Somado a eles, tem-

⁹ Plebiscito é uma consulta direta ao cidadão em que ele se manifesta sobre um assunto relevante, porém antes que uma lei sobre o tema seja estabelecida.

¹⁰ Referendo é uma forma de consulta ao cidadão sobre uma questão de importância efetivamente grande, ocorre quando a população é chamada a manifestar-se sobre uma lei após sua elaboração e aprovação pelos órgãos competentes do governo nacional.

¹¹ Os projetos de iniciativa popular são um direito garantido em lei que o cidadão tem de apresentar projetos de leis para serem votados e eventualmente aprovados no Congresso Nacional. Para a apresentação à Câmara dos Deputados o projeto de lei deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988).

se o orçamento participativo¹², assim como a instituição dos conselhos gestores de políticas públicas, que visam à ampliação da participação popular nas decisões políticas (RAICHELIS, 2006).

Pela primeira vez na história brasileira, a população tem legalmente garantida a sua participação, fato que marca a inclusão das classes populares nos processos de decisão política, possibilitando a entrada de novos atores e temas nos debates realizados nos espaços públicos. “Estes canais de participação propiciam um novo padrão de relações entre Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais.” (GOHN, 2000, p. 36). A população passa a ter acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas, criando condições para um sistema de vigilância sobre as ações públicas.

Os Conselhos Gestores surgem nesse contexto, carregados de esperança de avanço da democratização da sociedade e de transformações nas maneiras de planejar e executar as políticas sociais no Brasil que, até então, estiveram marcadas pelo clientelismo e autoritarismo. Pela primeira vez na história brasileira a participação aparece como um mecanismo capaz de modificar a gestão pública, com base na democracia, na transparência e no controle social democrático da sociedade civil sobre as ações do governo. Nesse sentido, Carvalho e Teixeira (2000, p. 8) definem o que representa a institucionalização dos conselhos para a nossa sociedade:

Os conselhos são espaços de co-gestão entre Estado e sociedade que vêm se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil, onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas. São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas da comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los.

Infere-se, assim, que os conselhos são instrumentos de participação que possibilitam o diálogo direto entre a sociedade civil e o Estado, diálogo este em que a sociedade civil deve ser vista como um interlocutor legítimo. Sobre esse aspecto,

¹² O orçamento participativo consiste na mais inovadora prática de gestão democrática a nível local surgida no Brasil no período pós-autoritário. Trata-se de um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura nos municípios (AVRITZER, 2002).

Gomes (2000, p. 24) entende os conselhos como “um espaço de fazer política, de disputar projetos, de correlação de forças, mas [...] essencialmente um espaço de interlocução e negociação”.

Precisamos lembrar, no entanto, que essa concepção dos conselhos como local de discussão e decisão política não é nova. De acordo com Gohn (2000), existem experiências internacionais desde o século XIX, como o Conselho da Comuna de Paris, assim como experiências do início do século XX: os Conselhos dos *Soviets*, Conselhos dos Operários de Turim, Conselhos Alemães, antigos Conselhos iugoslavos dos anos 1950 e, ainda, os Conselhos Americanos do pós-guerra. No Brasil, também houve experiências históricas com os “conselhos comunitários nos anos 60 e no final dos anos 70, ainda na fase do regime militar, ou os ‘conselhos de notáveis’ que atuavam junto às instâncias governamentais.” (GOHN, 2000, p. 35). Já nos anos 1980, a novidade no cenário político foram os conselhos populares (GOHN, 2000).

Essas experiências foram absorvidas pelo debate realizado na Constituinte, que incorpora na Constituição o princípio da participação, gerando, posteriormente, diversas leis que institucionalizam os conselhos gestores de políticas públicas (TEIXEIRA, 2000). Atualmente, os conselhos se apresentam de formas diferenciadas, de acordo com cada país, além de terem bem delimitado seus limites, papéis e poderes (TEIXEIRA, 2000). Especificamente no Brasil,

Os formatos dos Conselhos [...] variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também os conselhos temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações governamentais, mas com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade (direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro etc.). Também começam a surgir, em alguns municípios, organismos mais gerais, de participação mais ampla, envolvendo vários temas transversais, como o Conselho de Desenvolvimento Municipal e o Conselho de Desenvolvimento Urbano (TEIXEIRA, 2000, p. 102).

Cabe-nos aqui destacar os Conselhos de Políticas, tendo em vista que nosso trabalho se propõe a estudar o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do

Adolescente do Espírito Santo. Para Tatagiba (2002, p. 49), os Conselhos de Políticas são “concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado”. Estão vinculados à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e a garantia ao exercício de tais direitos (TATAGIBA, 2002).

Os conselhos gestores de políticas públicas surgiram como uma inovação institucional a partir da Constituição de 1988. São obrigatórios nas três esferas do poder estatal, considerados indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios. Assim, configuram-se como peças-chave para o processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002).

Tais Conselhos são órgãos públicos, paritários, deliberativos e responsáveis pela formulação das políticas sociais e controle social. Também cabe aos conselhos a fiscalização do desempenho das instituições governamentais e não-governamentais que fazem parte da rede de serviços da política setorial à qual eles estão vinculados (TATAGIBA, 2002).

Sobre o poder deliberativo dos Conselhos, Moreira (1999) apud Tatagiba (2002, p. 50), ressalta que

[...] os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil.

Como já mencionado, a legislação determina que os Conselhos devem ser compostos paritariamente por representantes do Estado e da sociedade civil, mecanismo utilizado para assegurar o equilíbrio nas decisões. A representação governamental e da sociedade deverá ser determinada pela lei de criação específica de cada conselho. Geralmente, a representação governamental é feita por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração, responsáveis pelas políticas sociais da área e por outros que atuem em áreas afins. A escolha dos

representantes da sociedade civil apresentam algumas especificações de acordo com a política setorial que ele atende e conforme a lei de criação do conselho. Em geral, esses conselheiros são escolhidos por seus pares, em assembleia particular, que envolve entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviços, de defesa de direitos, de pesquisas, associações, sindicatos, entre outras. Os representantes são eleitos pelo voto dessas entidades (TATAGIBA, 2002).

Sobre a paridade nos Conselhos, Raichelis (2000, p. 44) alerta que

Paridade não se reduz a uma questão numérica de metade-metade. Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos.

Vale lembrar, também, que a atividade exercida pelos conselheiros é considerada de relevância pública, tendo em vista que ele é reconhecido, legalmente, como agente público. Por essa razão, a sua função não deve ser remunerada (TATAGIBA, 2002).

Em relação ao funcionamento interno dos conselhos, é importante ressaltar que cada um deles tem a obrigação de elaborar seu regimento interno que, deve ser aprovado em plenária para, posteriormente, ser submetida à apreciação do chefe do Poder Executivo, que aprova por meio de decreto. As decisões do conselho devem ser apresentadas em formato de decretos e devem ser publicadas em Diário Oficial. As reuniões devem ser abertas à comunidade, o que assegura o seu caráter de órgão público. Cabe destacar, porém, que qualquer cidadão tem direito a voz, mas apenas os membros do conselho possuem o direito de voto (TATAGIBA, 2002).

A publicização dos debates e das decisões tomadas no interior dos Conselhos é um elemento fundamental para assegurar que ele seja, realmente, um espaço público e democrático. Diante disso, torna-se fundamental a compreensão do conceito de publicização, tendo em vista que ele está diretamente relacionado às novas relações entre Estado e sociedade civil e as novas formas de participação. Sobre o conceito de publicização Raichelis (2006, p. 7), afirma que esse conceito

[...] funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de

atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas. A publicização como movimento de sujeitos sociais requer um *locus* para consolidar-se. Este *locus* é a esfera pública [...].

Tendo em vista que todas essas características fazem dos Conselhos um espaço que permite novas maneiras de participação política, é preciso avaliar em que medida essas possibilidades estão se transformando em práticas políticas verdadeiramente democráticas e inéditas. Diante disso, passado o momento de euforia em torno da “Constituição Cidadã”, é chegado o momento de analisar se os princípios democráticos, recentemente inaugurados, se conformaram em ações do cotidiano dos cidadãos. A realização de um balanço bibliográfico aponta que muitos desafios ainda são postos aos conselhos gestores, diante disso, apontaremos a seguir, alguns desses limites identificados a partir de pesquisas realizadas nesses espaços.

Na sociedade brasileira, tem se consolidado a percepção de que os conselhos gestores constituem mecanismos de democratização da gestão pública e de aumento da efetividade e eficiência das políticas sociais setoriais, e, devido a isto, assistimos a sua disseminação em todo o território nacional. Decorridos mais de duas décadas de experiência de funcionamento desta nova instância de deliberação, temos, então, um tempo suficiente para a realização de um balanço de seus efeitos sobre a realidade. No entanto, as avaliações nesta direção têm, na maioria das vezes, se limitado aos estudos de caso circunscritos a experiências dos conselhos em uma política setorial específica ou em determinado recorte geográfico (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). Diante disso, a fim de realizar um balanço sobre a atuação dos conselhos gestores no Brasil, apresentaremos dados e reflexões obtidas em diversas pesquisas já realizadas em diferentes regiões do território nacional.

Inicialmente, merece ser destacada a difusão e institucionalização dos conselhos gestores no Brasil. Para isso, buscamos dados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – Perfil dos municípios brasileiros¹³, que traz dados

¹³ “O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apresenta, nesta publicação, os resultados do Questionário Básico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2011. Em sua nona

quantitativos referentes à institucionalização dos Conselhos municipais em todo o território nacional.

Na área de educação, a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) verificou a existência de cinco tipos de conselhos que dispõe sobre a política educacional nos municípios brasileiros. Assim, em 2011, foram identificados 5.462 conselhos relacionados à política de educação no Brasil. Na saúde, foram identificados 5.553 conselhos municipais de saúde em todo o território nacional, enquanto a habitação totaliza 3.240 conselhos municipais de habitação. Por não existir uma legislação que obrigue ou regulamente a criação dos Conselhos Municipais de Direitos Humanos foram identificados apenas 123 municípios brasileiros que contam com esse tipo de conselho. Já na área da criança e do adolescente, foram identificados 5.446 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e 5.877 Conselhos Tutelares. A pesquisa constatou, também, a existência de 196 conselhos de igualdade racial ou semelhante, 2.868 Conselhos de Direito dos Idosos, 791 Conselhos dos direitos da pessoa com deficiência, 872 conselhos de política para mulheres e 12 Conselhos de direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais¹⁴ (BRASIL, 2011).

Os dados apresentados pelo IBGE indicam institucionalização e difusão de conselhos em todo o território nacional. Cabe destacar, porém, que existe uma difusão muito maior de conselhos que foram criados legalmente por leis específicas, como o caso da saúde, educação, criança e adolescente e idoso. Porém, percebe-se que a criação dos conselhos não se restringe às áreas obrigatórias por lei federal, mas abrangem também áreas como direitos humanos, pessoas com deficiência, mulheres, entre outros. Vale lembrar, também, que o IBGE considerou apenas os conselhos municipais, mas existem ainda conselhos estaduais e nacionais, o que indica que o número de conselhos no Brasil é ainda maior.

edição, a MUNIC investigou todas as 5 565 municipalidades existentes no País. Foram levantados, no segundo semestre de 2011, dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios, a partir da coleta de informações sobre sete temas, contemplando questões relacionadas a recursos humanos das administrações, articulações interinstitucionais, educação, saúde, habitação, direitos humanos e saneamento básico.” (BRASIL, 2011, p. 21).

¹⁴ Os dados referentes aos conselhos municipais de assistência social não foram apresentados, pois a pesquisa do IBGE não contemplou esse tema no seu levantamento.

Ainda sobre a difusão e institucionalização dos conselhos é importante considerar que, de acordo com Pontual (2008), os estudos sobre os conselhos de saúde, criança e adolescente, assistência social e habitação, indicam que tais conselhos encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação. Observa-se, inclusive, que nas diferentes gestões do mesmo conselho, têm-se variações no que se refere a sua capacidade de incidir nas políticas públicas, a sua forma de diálogo com o Estado, a dinâmica da participação, a relação com outros atores políticos, etc., sem que qualquer mudança no seu padrão institucional tenha sido verificada. Isso acontece, pois a correlação de forças locais e dentro do próprio Conselho tem sido mais relevante.

Infere-se, assim, que os conselhos gestores são uma realidade em todo o território nacional, porém, encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação. Diante disso, cabe-nos analisar o perfil dos conselheiros que ocupam esses espaços, as condições gerais de funcionamento, a participação sociopolítica dos conselheiros, dentre outras questões que perpassam a realidade desses mecanismos de participação popular.

Para analisar o perfil dos conselheiros foi realizada uma pesquisa nacional - envolvendo regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo Recife e Belém¹⁵ – que constatou que do total dos conselheiros entrevistados nenhum é analfabeto e apenas 11% tem baixa escolaridade. Mais da metade dos conselheiros, 62%, têm curso universitário completo ou incompleto. Chama atenção, porém, que os conselheiros representantes da sociedade civil apresentam nível de escolaridade mais baixo que os conselheiros governamentais (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). Já na região metropolitana de Curitiba, é marcante a

¹⁵ Sob coordenação geral de Orlando Alves dos Santos Junior, Luiz Cesar de Queiros Ribeiro e Sergio Azevedo, foi realizada uma pesquisa nacional envolvendo as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém, visando superar a lacuna deixada pelo déficit de estudos e pesquisas que permitam a avaliação sistemática e profunda dos conselhos gestores de políticas públicas, indo além de análises de estudos de casos. Foram entrevistados 1.540 conselheiros, integrantes de diferentes setores da política pública local. Posteriormente, esta mesma pesquisa foi realizada nas regiões metropolitanas de Curitiba e Porto Alegre. Duas questões orientaram essa investigação: “Seriam os conselhos municipais a expressão da emergência de um novo regime de ação pública, decorrente tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo quanto da maior presença dos atores sociais na cena pública” e “As experiências dos conselhos municipais podem aprofundar nossa democracia e possibilitar a instituição de modelos mais democráticos de gestão municipal” (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004, p. 8).

presença de conselheiros com alta escolaridade (46,9%), que compreendem o nível superior e pós-graduação (MACHADO, BAPTISTA, KORNIN, 2004).

O alto nível de escolaridade constatado na pesquisa não garante, porém, que os conselheiros tenham facilidade no exercício de suas atribuições. De acordo com Tatagiba¹⁶ (2002, p. 69), existe um “reconhecimento unânime de falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais quanto não governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos.” Juntamente com esse reconhecimento, tem-se a defesa de capacitação que inclua debate sobre os conteúdos desses programas (TATAGIBA, 2002).

A pesquisa realizada pela Arquidiocese de Natal, Pastoral da Criança e UFRN, sobre os conselhos municipais do Estado do Rio Grande do Norte nas áreas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente demonstrou que para 71% dos conselheiros não-governamentais a principal dificuldade para o exercício de suas funções é a falta de capacitação, problema também destacado por 63% dos presidentes dos conselhos. Relatório realizado pela ‘Escola de Formação Quilombo dos Palmares’ nos estados da Bahia, Alagoas, Paraíba, Sergipe, Ceará, Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte indica que a questão da capacitação dos conselheiros não-governamentais também é considerada, pelos próprios conselheiros, como um dos principais entraves a uma efetiva participação da sociedade civil [...] (TATAGIBA, 2002, p. 69-70).

Ainda sobre o perfil dos conselheiros, verificou-se que a maior parte deles possui um perfil de renda superior ao da população, 65% recebem rendimentos superiores a cinco salários mínimos e 38% acima de dez. No entanto, embora apresentem um destacado rendimento médio, tem-se um expressivo contingente de conselheiros com baixa remuneração, de até cinco salários mínimos, representando 35% do total de conselheiros entrevistados. Cabe registrar, porém, que no quesito renda verificou-se consideráveis variações entre conselheiros, tanto em relação aos municípios como em relação aos segmentos representados (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). Essa também é a realidade dos conselheiros da região metropolitana de Curitiba (MACHADO, BAPTISTA, KORNIN, 2004).

¹⁶ Tatagiba (2002) privilegia em sua pesquisa os conselhos gestores de políticas públicas, nas áreas de assistência social, saúde e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Para a sua realização, a autora fez uso de fontes privilegiadas de informação, um conjunto de estudos voltados para a compreensão do atual funcionamento desses conselhos. A maioria desses estudos foram teses e dissertações, embora a autora recupere análises produzidas por ONGs e outras entidades. “A proposta dessa pesquisa não é trabalhar particularidades de cada uma dessas experiências, mas, sim, concentra-se na busca das afinidades, das semelhanças, buscando construir generalizações possíveis.” (TATAGIBA, 2002, p. 56).

Ao analisar o perfil dos conselheiros pela variável de gênero, constatou-se uma relação equilibrada no interior dos conselhos, com participação de 52% de mulheres e 48% de homens. Porém, o público feminino apresenta um nível de escolaridade superior ao masculino (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). Na região metropolitana de Curitiba, também foi observada uma pequena predominância de mulheres nos conselhos analisados (MACHADO, BAPTISTA, KORNIN, 2004).

De maneira geral, ao analisar o perfil dos conselheiros, os dados de renda e escolarização parecem indicar que as organizações sociais representadas nos conselhos são representativas, sobretudo, de um determinado segmento social, com capacidade de organização e presença política (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004).

Consideramos relevante, também, apresentar dados referentes à participação sociopolítica dos conselheiros. Sobre esse aspecto, a pesquisa realizada por Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) identificou que todos os representantes da sociedade civil têm algum tipo de vínculo associativo, de filiação ou de associação a alguma organização social como, por exemplo, sindicatos ou associações profissionais, associações de moradores, instituições religiosas e filantrópicas, clube de serviços, enfim, uma pluralidade de organizações que compõe o tecido social organizado das metrópoles brasileiras. Destaca-se, ainda, que os conselheiros representantes da sociedade demonstram que não estão apenas associados a essas organizações, mas tem participação efetiva em atividades sociopolíticas. Mais da metade dos conselheiros da sociedade (56%) tem engajamento sociopolítico. Do mesmo modo, na região metropolitana de Curitiba, foi identificada uma significativa participação sociopolítica dos conselheiros (MACHADO, BAPTISTA, KORNIN, 2004).

Sobre esse aspecto, a pesquisa também identificou a participação partidária dos conselheiros, concluindo que 47% deles estão filiados a partidos políticos. Nesse aspecto, existe um equilíbrio no percentual de filiação entre conselheiros da sociedade organizada e do setor governamental, sendo 48% o índice de filiação entre os primeiros e 53% entre os segundos. Chama atenção o alto índice de filiação partidária mesmo entre conselheiros representantes da sociedade (SANTOS JR.,

AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). Tal equilíbrio também caracteriza a participação partidária na região metropolitana de Curitiba (MACHADO, BAPTISTA, KORNIN, 2004).

Os dados supracitados nos ajudam a conhecer – ainda que de maneira superficial e generalizada – o perfil dos conselheiros das regiões metropolitanas pesquisadas. No entanto, tão importante quanto o perfil dos conselheiros são as condições para o funcionamento efetivo dos conselhos. Assim, apresentaremos agora, alguns indicadores que nos permitem avaliar as condições gerais de funcionamento dos conselhos e dos processos de tomada de decisões.

Tendo em vista que a capacidade de intervenção dos conselheiros nos processos decisórios depende do seu conhecimento sobre a realidade em que estão inseridos e sobre as condições técnicas da prefeitura, procuramos trazer dados referentes à acessibilidade dos conselheiros a informações. Sobre o acesso a informações, a maioria dos conselheiros entrevistados informou existir um razoável grau de acessibilidade às informações referentes ao poder público. Para 75% dos entrevistados houve acesso a informações referentes às políticas sociais, fornecidas regularmente pelas secretarias. No entanto, merece ser destacada a diferença de opinião entre conselheiros quando considerado o segmento por eles representados. 85% dos conselheiros governamentais afirmam ter acesso regular as informações, enquanto apenas 69% dos conselheiros representantes da sociedade afirmam o mesmo. Cabe destacar, ainda, que a natureza e quantidade dessas informações foram consideradas inadequadas para que os conselheiros pudessem participar com segurança das decisões tomadas nos conselhos, apenas 36% dos conselheiros da sociedade consideram as informações fornecidas suficientes (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004).

Tão importante quanto o acesso às informações é o acompanhamento das ações do governo e a divulgação das decisões tomadas no interior dos conselhos. Nesse sentido, chama atenção a fragilidade dos mecanismos utilizados e a informalidade na prestação de contas por parte do segmento governamental. A maioria dos conselheiros representantes da sociedade (77%) considera que existem mecanismos para acompanhamento das decisões tomadas no interior dos

conselhos. No entanto, ao analisar os mecanismos utilizados, verificou-se que são significativos os processos de simples realização de reuniões dos conselhos como o único procedimento de monitoramento das ações do governo. Apenas 17% dos conselheiros consideram que existem mecanismos amplos e democráticos de acompanhamento das decisões. Para Santos JR., Azevedo e Ribeiro (2004, p. 41)

[...] a efetividade do papel democratizador dos conselhos requer alguns mecanismos legais tanto no que diz respeito a forma e a periodicidade da prestação de contas como aos meios de divulgação das decisões tomadas. Nesse sentido, podemos afirmar que, de modo geral, os conselhos ainda estão pouco aparelhados para o exercício da função de monitoramento de políticas públicas.

Os conselhos também estão fragilizados quando analisados os mecanismos de divulgação das decisões tomadas. A maioria dos conselheiros representantes da sociedade (57%) afirma que o conselho no qual está inserido utiliza mecanismos de divulgação das decisões tomadas. Mas, cabe ressaltar, que estes mecanismos estão restritos a circulação de panfletos e organização de reuniões. Diante disso, apenas 28% dos conselheiros consideram serem utilizados mecanismos amplos e democráticos de divulgação das decisões tomadas pelos conselheiros (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004).

A efetivação dos conselhos enquanto espaço de representação plural e paritária também depende da natureza do vínculo estabelecido entre os conselheiros e suas entidades. Assim, quanto mais forte for essa relação, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam de fato ser representados nos conselhos.

Sobre a representatividade dos conselheiros governamentais, os diversos estudos de caso permitem afirmar a existência de um vínculo frágil entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem. Essa fragilidade é caracterizada pelo fato dos conselheiros tenderem a defender suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes das discussões com as agências estatais envolvidas. Com isso, as posições do governo nem sempre chegam aos debates nos conselhos, assim como os assuntos discutidos nos conselhos costumam não chegar às secretarias do governo (TATAGIBA, 2002). “Essa política de esvaziamento dos conselhos tem se refletido nos altos índices de ausência dos conselheiros

governamentais das reuniões e da grande rotatividade destes.” (TATAGIBA, 2002, p. 63). Isso acaba produzindo um enfraquecimento dos conselhos.

Na representação não-governamental, também foi verificada a fragilidade do vínculo entre os conselheiros e suas entidades. “De maneira geral, os conselheiros não-governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam”. (TATAGIBA, 2002, p. 65).

Muitos [...] depoimentos recuperam essa ausência de uma via de mão dupla entre conselhos e entidades: as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, e a posição da entidade nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a influir nas deliberações. As entidades, movimentos e ONGs indicam ou elegem seus representantes e então tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. [...] Essa falta de debate prévio com as entidades e movimentos de origem tem se mostrado muito problemática, principalmente no caso do segmento dos usuários que, sem um amadurecimento prévio das questões, acaba aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência (TATAGIBA, 2002, p. 66).

Pensando ainda na representatividade no interior dos conselhos, Pontual (2008) chama atenção para a heterogeneidade dos projetos políticos no interior da sociedade civil, fato que produz impactos sobre a dinâmica política dos conselhos. De acordo com o autor, os interesses que levam as entidades a disputar assentos nos Conselhos são diversos, assim como a própria compreensão do que seria participar da formulação da política. Assim, “dependendo de que grupo assume a hegemonia no conselho em determinado momento, a dinâmica do conselho sofre significativa alteração, traduzindo-se em uma maior ou menor acomodação em relação às pautas e interesses” (PONTUAL, 2008, p. 14).

Outro fator relevante que merece ser destacado é a definição dos assuntos pertinentes e relevantes tratado no interior dos conselhos. Sobre essa questão, Tatagiba (2002), faz algumas considerações a respeito dos assuntos que estiveram mais presentes nas agendas temáticas dos conselhos. A autora destaca que

“[...] nos trezentos e dois conselhos municipais do Rio Grande do Norte, 69% dos assuntos discutidos nos conselhos diziam respeito à legislação, à organização interna e a mudança de gestão; seguidos dos temas referentes à prestação de serviços na área, ou ‘demanda reprimida’ com aproximadamente 32%.” (TATAGIBA, 2002, p. 74).

Assim, como Tatagiba (2002), Pontual (2008) também infere que – nos conselhos por ele estudados – as discussões das políticas e programas da área não são os assuntos principais debatidos no interior dos conselhos. De acordo com o autor,

Mesmo quando os conselhos conseguem discutir políticas e programas da área, suas ações se inscrevem de modo mais acentuado em relação à etapa de implementação das(os) mesmas(os). Corroborando os resultados de outros estudos e de observações práticas pode-se afirmar que os conselhos têm incidido mais nos aspectos de implementação das políticas cumprindo papel de fiscalização das mesmas e, em menor grau, nos aspectos relativos à elaboração das políticas e no exercício de um papel mais propositivo em relação às mesmas. No que se refere aos aspectos de implementação das políticas acompanhadas pelo Observatório pode-se observar que há uma variação no tipo de ação priorizada pelo conselho conforme a natureza de suas atribuições (alguns mais afetos à normatização das ações e convênios outros a uma avaliação da qualidade dos serviços), mas de modo mais geral pode-se afirmar que as questões relativas à avaliação da qualidade dos serviços é um item comum na agenda daqueles conselhos (PONTUAL, 2008, p. 9).

Verifica-se, assim, que as principais discussões dos conselhos estão mais voltadas para a sua própria estruturação do que para a definição de diretrizes para as políticas sociais. Tais debates tem primado pelos aspectos de implementação da política, cumprindo seu papel de fiscalizador. Além disso, dentre as discussões mais organizacionais, questões referentes à elaboração do regimento interno são mais destacadas. Tais dados revelam o grande investimento dos membros dos conselhos em completar o seu processo de institucionalização.

Cabe destacar, também, o impacto do funcionamento dos conselhos junto ao governo. Sobre esse aspecto, Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) afirmam que, de maneira geral, esses canais de intermediação entre o governo e a sociedade têm tido capacidade de deliberar e influenciar as decisões das secretarias. De acordo com a opinião dos conselheiros governamentais (73%), os conselhos tem tido boa capacidade de deliberação. 83% dos conselheiros afirmaram que o governo municipal tem tido médio ou alto compromisso com as decisões tomadas nos conselhos e tais decisões tem tido impacto na gestão das secretarias. Mesmo entre os conselheiros não-governamentais existe um grande reconhecimento sobre a influência das deliberações dos conselhos sobre as decisões do governo (SANTOS JR., AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). No entanto, a opinião dos conselheiros não é compatível com a realidade, tendo em vista que em grande parte dos casos os

conselhos não conseguem viabilizar suas deliberações junto ao Estado, como conclui Tatagiba (2002).

Tatagiba (2002, p. 79), ao analisar os encontros entre sociedade e Estado, verifica que esses encontros têm sido afetados negativamente devido à recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. “Os governos tem resistido [...] às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas.”

Nesse sentido, Tatagiba (2002), conclui que os encontros entre a sociedade e o Estado no interior dos conselhos parecem ser guiados por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre os traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o relativo peso da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas. Nesse contexto, os conselhos representam desafios e promessas de uma forma partilhada de construção de políticas públicas, sob a égide de uma cultura política marcada por traços autoritários.

Por fim, não poderíamos deixar de trazer dados que indiquem as condições materiais de funcionamento dos conselhos. A pesquisa coordenada por Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004), procurou indagar a opinião dos conselheiros sobre a disponibilização de recursos básicos para organização e bom funcionamento dos conselhos pela prefeitura. Sobre esse aspecto, verificou-se uma divisão na opinião dos conselheiros, refletindo a desigualdade entre os conselhos segundo os diferentes municípios e, mesmo no interior desses, entre as diferentes secretarias. 30% dos conselheiros consideram a estrutura de funcionamento dos conselhos fraca ou inexistente; 33% a consideram regular; e 37% boa ou ótima.

Sobre as condições de funcionamento dos conselhos, Tatagiba (2002) destaca a carência de recursos financeiros, infraestrutura e recursos humanos, sofrida por grande parte dos municípios brasileiros, que se refletem de forma dramática no funcionamento dos conselhos, que muitas vezes encontram-se privados de condições mínimas para o bom desempenho de suas funções. A autora destaca, ainda, que a manutenção desse nível de carência tem sido uma forma encontrada pelas prefeituras para manter sob seu controle os conselhos e as entidades. Esses

foram constrangimentos comuns identificados no dia-a-dia dos conselhos, de acordo com o que foi analisado pela autora na literatura.

Buscamos, nesse item, apresentar o que são os conselhos gestores de políticas públicas, bem como expor alguns dados que nos ajudam a ter um panorama geral da situação atual de funcionamento desses espaços. Utilizando uma metodologia que privilegia a análise comparada de bibliografia secundária, estivemos em busca de generalizações possíveis. Assim, uma das conclusões mais generalizada que pudemos alcançar é que os conselhos apresentam, atualmente, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um baixo poder de influência sobre os processos de definições das políticas, reflexo de uma série de fatores limitantes.

No entanto, não podemos deixar de lembrar, que para além dos fatores que constroem e limitam o potencial democratizante dos conselhos, conforme apresentado no decorrer desse capítulo, é preciso ressaltar que esses novos arranjos participativos estão na contramão de um processo histórico-conjuntural marcado pela redução da esfera pública, com grande parte das decisões sendo tomadas exclusivamente no interior do Estado, a partir de acordos que, em geral, não são publicizáveis.

A compreensão dessas limitações – que estão relacionadas tanto com a dinâmica interna de funcionamento, como com a conjuntura mais amplas em que estão inseridos – tem acarretado em avaliações pessimistas quanto aos resultados democratizantes possíveis a partir do encontro entre Estado e sociedade. Diante disso, tornam-se necessárias avaliações que ultrapassem as “paredes” dos conselhos e analisem como o Estado tem se relacionado com esses mecanismos de participação popular.

CAPÍTULO 3:

DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

*Você lembra (pai) quando me disse que todas as coisas
estão amarradas entre si como uma grande teia?
Que cada coisa criada é reflexo de um criador?
Que coisas e pessoas foram forjadas de uma mesma essência,
por isso merecem nosso respeito?
Que nunca estamos sozinhos? Que medo e coragem
são o mesmo princípio interagindo dentro de nós?
Espero que você lembre disso,
pois marcou o meu jeito de olhar o mundo,
as pessoas, as coisas que me cercam.
(Daniel Munduruku)*

A literatura, as pinturas, a cultura, os trajes, as brincadeiras, dentre tantos outros elementos, revelam que a história social e cultural que caracterizou o mundo ocidental não foi exemplar quanto ao modo de agir e pensar em relação às crianças e aos adolescentes. Para chegarmos a um novo paradigma quanto ao lugar ocupado por esse segmento geracional na sociedade, foi preciso percorrer um longo caminho.

Desvelar o significado social de que foi revestida a infância ajudará a entender o que significou a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, seus avanços e as suas implicações sob a gestão partilhada da política de atendimento. Espera-se, assim, denunciar que o “mundo do qual ‘a criança deveria ser’ ou ‘ter’ é diferente daquele onde ela vive, ou mais das vezes sobrevive” (PRIORE, 2000, p. 8). Assim, intenta-se, nesse capítulo, contribuir para repensar o campo da infância a partir do paradigma instaurado pelo ECA que, por sua vez, entende a criança e o adolescente como cidadãos e sujeitos de direitos rompendo com processos estigmatizantes e segregadores, tão marcantes na história do mundo ocidental. Para isso, recorreremos à história para abordar e captar o tempo do qual não se fez parte a fim de entender os tratamentos, silêncios e lacunas que sobreviveram aos tempos contemporâneos, de forma a criar estratégias para a sua superação.

Acreditamos, assim como Priore (2000), que esse exercício de “olhar para trás” nos ajudará iluminar os caminhos que agora percorremos, compreendendo melhor o porquê de algumas escolhas realizadas pela nossa sociedade.

4.1 INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA SOB UM NOVO PARADIGMA

Philippe Ariès (1981) mostra, em sua obra *História Social da Criança e da Família*, que foi preciso uma longa caminhada para que ocorresse a evolução do sentimento da infância nas mentalidades. O autor demonstra que a infância é resultado de uma construção social e cultural, em que os modos de representação modificaram-se no decorrer da história se apresentando de maneiras diversas de acordo com os diferentes grupos sociais. Sua análise sobre a representação da infância perpassou um período que vai da sociedade medieval até a modernidade.

Na sociedade medieval, o sentimento da infância não existia. No entanto, de acordo com Ariès (1981), isso não quer dizer que as crianças eram negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. Para o autor, “o sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto [...]” (ARIÈS, 1981, p. 99). É essa consciência que, naquela época, não existia. Era por pensar dessa forma que, assim que a criança tinha condição de viver sem a ajuda constante de sua mãe ou sua ama, ela era inserida na sociedade dos adultos não sendo mais distinta destes.

Esse modo de pensar fica expresso, principalmente, nas análises da representação das crianças realizadas pelo autor a partir das obras de arte. “Até por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse a falta de habilidade. É mais provável que não houvesse lugar para a infância nesse mundo.” (ARIÈS, 1981, p. 17). O autor conclui, assim, que nessa época “[...] a infância era um período de transição, logo ultrapassado, e cuja lembrança também era logo perdida” (ARIÈS, 1981, p. 18).

A maneira de enxergar as crianças refletia nas formas de tratamento em relação a elas. Assim, as crianças eram consideradas e, conseqüentemente, tratadas como “adultos em miniaturas” (ARIÈS, 1981). Na idade Média, as crianças passavam a fazer parte do mundo dos adultos assim que eram consideradas capazes de viver nele, sem a ajuda da mãe ou de sua ama (por volta dos 07 anos de idade)¹⁷ (ARIÈS, 1981).

Nessa época, as crianças eram tratadas com descaso. “O primeiro sinal de rejeição do filho está na recusa materna a dar-lhe o seio.” (BADINTER, 1985, p. 65). Essa recusa se dava por diversos motivos, muitas vezes justificada pela fraqueza das mães. Em alguns casos “[...] as mulheres utilizam o argumento estético e juram que, se amamentarem, perderão a beleza [...]” (BADINTER, 1985, p. 96). Além de usar

¹⁷ A entrada das crianças no mundo dos adultos dava-se a partir da adoção do mesmo padrão de vida, incluindo a realização de tarefas, as vestimentas utilizadas, a participação em jogos e no trabalho (ARIÈS, 1981).

como argumento o risco de perder a saúde e a beleza, as mulheres poderiam apelar para a ordem moral e social.

Nos séculos XVII e XVIII, a amamentação era considerada repugnante e ridícula¹⁸, um ato que inferiorizava as classes abastadas. No entanto, esse pensamento não foi exclusividade das mulheres nos meios abastados, penetrando também entre as classes populares que buscavam nos mercados e pelas ruas amas que pudessem amamentar seus filhos. Assim, no século XVIII houve uma generalização do envio das crianças para as casas das amas, se estendendo por todas as camadas sociais. Porém, a maior diferença quanto a essa prática entre pobres e ricos é que, os últimos com o auxílio de médicos, escolhiam suas amas com aparência saudável, bonitas e calmas. Já as classes populares, ao contrário, não tinham condições de sequer examinar a saúde ou o leite dessas mulheres. Somado a isto e comuns em ambas as situações são os relatos literários de maus tratos, falta de higiene que resultam no alto índice de mortalidade infantil do período (BADINTER, 1985).

É preciso destacar, também, as práticas que eram comuns e por vezes assassinas, “[...] como a utilização de narcóticos para fazer a criança dormir e ficar tranquila. Xarope de diacódio, láudanos, aguardente são de uso corrente nas províncias meridionais.” (BADINTER, 1985, p. 124).

O que predominou até o final do século XVIII foi o sentimento de indiferença dos pais em relação à forma como as crianças eram tratadas. Prova disso era a maneira como os pais lidavam com a mortalidade infantil considerada banal, entendida como um acidente corriqueiro que o nascimento de outro filho poderia reparar. De acordo com Badinter (1985), não há prova maior de indiferença do que a ausência dos pais no enterro do filho.

Nesse contexto histórico, a socialização das crianças não acontecia no interior da família, não sendo nem sequer controlada ou assegurada por esta:

¹⁸ “Mães, sogras e parteiras desaconselham a jovem mãe a amamentar, pois a tarefa não é nobre o bastante para uma dama superior. Não ficava bem tirar o seio a cada instante para alimentar o bebê. Além de dar uma imagem animalizada da mulher ‘vaca leiteira’, é um gesto despudorado.” (BADINTER, 1985, p. 97).

As trocas afetivas e as comunicações sociais eram realizadas, portanto, fora da família, num 'meio muito denso e quente', composto de vizinhos, amigos, amas e criados, crianças e velhos, mulheres e homens, em que a inclinação podia se manifestar mais livremente. As famílias conjugais se diluíam nesse meio (ARIÈS, 1981, p. 10).

Esse contexto indica que o sentimento de família, conforme valorizado atualmente – sentimentos entre pais e filhos e entre maridos e esposas – não eram fundamentais para a conservação do equilíbrio e da existência da família. De acordo com Ariès (1981), a família era muito mais social e moral do que sentimental.

Contudo, os sinais de desenvolvimento do sentimento pela infância “tornam-se particularmente numerosos e significativos a partir do fim do século XVI e durante o século XVII” (ARIÈS, 1981, p. 28). Até então, tal sentimento era algo totalmente ignorado. “Os adultos se permitiam tudo diante delas: linguagem grosseira, ações e situações escabrosas; eles ouviam e viam de tudo” (ARIÈS, 1981, p. 77). Essa situação perdurou até o início do século XVII e foi somente no século XVIII e, sobretudo no século XIX – na Inglaterra e na França – que aconteceu uma significativa reforma moral, a princípio cristã e a seguir leiga, que disciplinou a sociedade.

De acordo com Ariès (1981, p. 80), o ato de ignorar o respeito à criança acontecia especialmente por dois motivos:

Primeiro, porque se acreditava que a criança impúbere fosse alheia e indiferente a sexualidade. Portanto, os gestos e as alusões não tinham consequência sobre a criança, tornavam-se gratuitos e perdiam sua especificidade sexual – neutralizavam-se. Segundo, porque ainda não existia o sentimento de que as referências aos assuntos sexuais, mesmo que despojadas na prática de segundas intenções equívocas, pudessem macular a inocência infantil – de fato ou segundo a opinião que se tinha dessa inocência. Na realidade, não se acreditava que essa inocência realmente existia.

Entretanto, no início do século XVII, começou o que se tornaria um tema edificante comum: a comparação de crianças com anjos. Diante disso, “uma noção essencial se impôs: a da inocência infantil” (ARIÈS, 1981, p. 84).

Nesse sentido, Ariès (1981, p. 91) apontou para o fato de o sentimento da inocência infantil ser reflexo de uma “dupla atitude moral em relação a infância: preservá-la da

sujeira da vida, e especialmente da sexualidade tolerada – quando não aprovada – entre os adultos; e fortalece-la, desenvolvendo o caráter e a razão”.

A partir dessa evolução em relação à infância, foi incitado, inicialmente, um novo sentimento sobre a criança que - devido a sua ingenuidade, gentileza e graça - se transformou em uma fonte de distração e de relaxamento para o adulto, um sentimento revestido da chamada paparicação e restrito as primeiras idades, o que demonstra que a infância continuava com durabilidade curta. Num outro momento, porém, foi desenvolvida a ideia – primeiramente limitada a uma pequena minoria de legistas, padres e moralistas – que evidenciava a tomada de consciência da inocência e da fraqueza da infância o que, por sua vez, indicava a obrigação pelos adultos da sua preservação. Se não fosse essa minoria supracitada, a criança teria continuado somente como ser cômico e gentil com a qual as pessoas se distraíam com afeição, mas também com liberdade e sem preocupação moral ou educativa (ARIÈS, 1981).

Merece destaque, entretanto, que “passados os cinco ou sete primeiros anos, a criança se fundia sem transição com os adultos: esse sentimento de uma infância curta persistiu ainda por muito tempo nas classes populares” (ARIÈS, 1981, p. 123).

Verifica-se, assim, a importância dos moralistas e educadores do século XVIII, na formação de outro sentimento da infância que inspirou toda a educação até o século XX, tanto na cidade como no campo, na burguesia como no povo. “O apego à infância e à sua particularidade não se exprimia mais através da distração e da brincadeira, mas através do interesse psicológico e da preocupação moral” (ARIÈS, 1981, p. 104).

Assim, de acordo com Ariès (1981), o final do século XIX assinala um período de grandes mudanças na socialização e na emoção em relação à infância. Tais mudanças podem ser compreendidas a partir de duas abordagens que foram fundamentais para o despertar do sentimento da infância: a influência da escolarização e a mudança no modo de produção. Pode-se afirmar que ambas as abordagens foram primordiais para que a infância fosse vista com outros olhos.

A instituição escolar marcará uma significativa mudança no pensamento do mundo ocidental quanto à infância e juventude. Durante a Idade Média, a educação das crianças se dava através da aprendizagem junto aos adultos. A abertura das escolas para as crianças fez com que esta instituição se tornasse um instrumento de iniciação social que determinava a passagem da infância para o mundo dos adultos (ARIÈS, 1981).

Essa evolução correspondeu a uma necessidade nova de rigor moral por parte dos educadores, a uma preocupação de isolar a juventude do mundo sujo dos adultos para mantê-la na inocência primitiva, a um desejo de treiná-la para melhor resistir às tentações dos adultos (ARIÈS, 1981, p. 159).

A partir de então, a sociedade passa a entender que a criança precisa viver em uma fase distinta da do adulto. Devido a isto, a instituição escolar desenvolverá um regime especial de educação antes que as crianças sejam inseridas no universo dos adultos.

Durante muito tempo as escolas eram destinadas a um pequeno número de clérigos e misturavam as diferentes idades dentro de um espírito de liberdade e costume. Não havia nas escolas a repartição e a distinção das idades, pois o objetivo maior era a formação moral e social. Isso significa que as crianças, os jovens e os adultos, precoces ou “atrasados”, eram recebidos de maneira indiferente (ARIÈS, 1981).

Essa indiferença da escola pela formação infantil não era própria apenas dos pensadores retrógrados. É importante notar que os humanistas do Renascimento a compartilhavam com seus inimigos, os escolásticos tradicionais. Assim como os pedagogos da Idade Média, eles confundiam educação com cultura, e estenderam a educação a toda a duração da vida humana, sem dar um valor privilegiado à infância ou à juventude, sem especializar a participação das idades (ARIÈS, 1981, p. 124.).

Afirmar que um menino estava na idade de ir pra escola não significava, necessariamente, que se referia a uma criança, pois “ia-se para a escola quando se podia, ou muito cedo ou muito tarde” (ARIÈS, 1981, p. 124). Sendo assim, nem todas as crianças daquela época iam para a escola. Para aquelas que não frequentavam a escola permaneciam os antigos hábitos da precocidade da Idade Média. A divisão feita entre as crianças que iam ou não para as escolas não era baseada na sua condição social. Embora a população escolar fosse composta,

sumariamente, por filhos de burgueses, juristas e eclesiásticos, nela havia também filhos de artesão e camponeses, assim como havia filhos de nobres frequentando a escola (ARIÈS, 1981).

No entanto, “se a escolarização do século XVII ainda não era monopólio de uma classe, era sem dúvida o monopólio de um sexo. As mulheres eram excluídas.” (ARIÈS, 1981, p. 125).

Porém, essa situação não durou muito tempo e a condição social passou a demarcar o espaço escolar. A partir do século XVIII a escola única foi substituída por um sistema duplo de ensino, que seleciona de acordo com a classe social. O liceu ou colégio para os burgueses (o secundário – ensino mais longo) e a escola para o povo (o primário – ensino curto) (ARIÈS, 1981).

A nova configuração do sistema escolar traz consigo, também, a ideia da disciplina que logo se edificou e estendeu para toda a sociedade. Surgem, assim, novos princípios de comando e de hierarquia. A disciplina escolar teve origem na disciplina religiosa e, posteriormente, a própria família passou a ser entendida como ator fundamental no aperfeiçoamento da moral das crianças, colocando a disciplina como central na educação da infância e da juventude (ARIÈS, 1981).

Verifica-se, assim, que a evolução da escola correspondeu, também, a preocupação dos pais de estarem mais próximos dos seus filhos. “A substituição da aprendizagem pela escola exprime também uma aproximação da família e das crianças, do sentimento da família e do sentimento da infância, outrora separados.” (ARIÈS, 1981, p. 159).

A extensão da frequência escolar também indicou uma mudança na maneira como as famílias se relacionavam com as crianças. Como já citado anteriormente, até o final da Idade Média, a família era mais uma realidade moral e social do que sentimental. Porém, a expansão da preocupação escolar com a moral das crianças significava, também, uma preocupação dos pais em vigiar seus filhos mais de perto, como forma de treiná-los para suportarem melhor às tentações do mundo adulto. A

partir de então, a família passou a se concentrar mais ao redor da criança (ARIÈS, 1981).

Vimos assim, a partir das análises de Ariès (1981) e Badinter (1985), que a família – enquanto grupo privado – surge aos poucos, no Ocidente, juntamente com a infância a ser preservada e protegida dos perigos da sociedade. Com o nascimento desse novo modo de ver a infância, mudanças ocorrem no modo de tratar as crianças, que passam a ter nome próprio, saber qual a sua idade, do mesmo modo que os pais passam a considerar importante saber o número de filhos que tem. As especificidades dessa fase da vida passam a ser reconhecidas, contribuindo para a consolidação da representação das crianças separáveis das de adultos, fortalecendo a família como unidade distinta, lugar de proteção e isolamento onde os filhos devem ser educados.

Importa dizer, também, que outro aspecto contribuiu, concomitantemente, para a passagem da família social e moral da Idade Média à família moderna: a mudança do modo de produção. A transição do feudalismo para o capitalismo impôs à infância o recebimento de maiores cuidados. Do ponto de vista da classe dominante da sociedade capitalista, era necessário o cuidado pelas mães da saúde e educação de seus filhos, tendo em vista que as crianças poderiam garantir a sobrevivência da futura mão-de-obra necessária para a manutenção do novo sistema (BADINTER, 1985).

O surgimento do sentimento da infância nasce no contexto burguês e ampara a nova maneira de inserção da criança na sociedade. Em uma conjuntura de uma economia mercantil em fase de expansão, onde cada um deveria participar num processo aberto de compra e venda da força de trabalho e troca de mercadorias, a família de tipo antigo – fundamentada na autoridade paterna – começa a ceder lugar para a família conjugal, na qual a criança e o jovem passam a ser entendidos como investimento, num capital que era preciso valorizar, e que diversificava ou ampliava as outras formas de patrimônio. Nesse cenário, o crescimento demográfico e a concentração urbana acentuam as condições para estas transformações (BADINTER, 1985).

Diante disso, no final do século XVIII, a criança passou a ser vista como o futuro da riqueza do Estado: notou-se a potencialidade do seu valor mercantil, logo o necessário imperativo de sua sobrevivência. “E essa nova preocupação passa agora à frente da antiga, a do adestramento daquelas que restavam após a eliminação das mais fracas.” (BADINTER, 1985, p. 146).

Nesse novo contexto, a família passa a se configurar em um espaço cada vez mais fechado voltado ainda mais para os seus membros, fortalecendo a ideia de espaço privado e contribuindo, juntamente com as mudanças na educação, para o surgimento de uma nova concepção de infância e juventude que passa a ser adotada na sociedade moderna. Essa nova percepção, tem como novidade a ideia de maior subordinação e dependência das crianças em relação aos adultos, trazendo a necessidade de fortalecimento da família para que a proteção dos infantes seja garantida (ARIÈS, 1981). Juntamente com essa nova função social da família, tem-se o reforço da função da sociedade e do Estado para oferecer as crianças proteção, assistência e escolarização (BADINTER, 1985).

Cabe ressaltar, também, que nessa nova ordem a pobreza passou a ser entendida de forma diferente. Durante a Idade Média, a pobreza era enxergada como algo natural e resultado da vontade divina¹⁹. “Os pobres, por mais precárias que fossem as suas condições de sobrevivência – e elas o eram, de fato –, tendiam a não ser desfiliações socialmente, permanecendo em seus locais de origem.” (LEITE, 2008, p. 212). Mantinha-se, assim, a naturalidade da pobreza, uma vez que ela não representava, portanto, “[...] um fator de desestabilização interno a essa formação social que controla os riscos de desfiliação maciça graças à rigidez de sua própria estrutura”. (CASTEL, 1999, p. 55). Porém, esse quadro sofreu uma forte modificação ocasionada pelas transformações sociais que, durante a transição da Idade Média para a Idade Moderna, desaguarão na gênese do capitalismo (LEITE, 2008). Iniciou-se, desse modo, o processo de desnaturalização da pobreza.

¹⁹ “Na Idade Média cristã, a forte presença da religião em todas as esferas da vida social contribuía para naturalizar a pobreza. [...] No pensamento então dominante, a existência da pobreza era considerada como resultante da vontade divina” (LEITE, 2008, p. 210).

A mudança na concepção de pobreza foi consequência, principalmente, de dois motivos: a decadência do feudalismo e o posterior cercamento dos campos. Juntos, esses acontecimentos modificaram “de forma drástica as condições de vida e de trabalho de grande parte da população. Ambos os fatores geraram amplos contingentes de força de trabalho excedente.” (LEITE, 2008, p. 213).

Estabelecia-se, assim, um novo tipo de pobreza representada, por sua vez, pelas

[...] massas de indivíduos recém-proletarizados e desocupados, migrando em busca de postos de trabalho onde quer que isso fosse possível. Tratava-se de pessoas que não apenas viam-se desvinculadas dos laços sociais tradicionais em que estavam inseridas até então: com frequência, encontravam-se também desligadas de seus locais de origem (LEITE, 2008, p. 213).

Em função dessa dupla desfiliação – social e espacial –, os pobres passaram a ser encarados como um problema, uma ameaça à ordem o que exigia, então, formas de combate. Diante disso, foi a partir do século XVI que as iniciativas de intervenção na pobreza configuraram-se nos primeiros ensaios de uma política social com “ações cada vez mais estruturadas e por meio das quais, desde cedo, buscou-se enfrentar o problema representado pelo novo tipo de pobreza” (LEITE, 2008, p. 214). Cabe ressaltar, porém, que tais ações eram desenvolvidas em duas frentes: a assistência aos que dela necessitarem e a repressão violenta aos indivíduos vistos como vagabundos (LEITE, 2008).

A denominação “vagabundos” passou a ser a palavra-chave para identificar esse novo tipo de pobreza, bem como para definir o tratamento a ser dado aos sujeitos dessa condição social (LEITE, 2008).

Com a Revolução Industrial e o processo de urbanização dela decorrentes, as grandes cidades europeias passam a ter uma massa ainda maior de pobres e miseráveis, que passam a se concentrar em espaços, proporcionalmente, pequenos. Tem-se, assim, uma vinculação entre a pobreza e a criminalidade e, por conseguinte, os riscos para a paz social acentuam-se cada vez mais (LEITE, 2008).

Em relação às crianças e aos adolescentes pobres, o pensamento não foi diferente. Assim, se as famílias não tinham condições de prover os mínimos necessários para a sobrevivência de seus filhos, cabia à classe dominante e aos governantes tomarem medidas que garantissem a manutenção da ordem. Nesse sentido, considerando a “delinquência latente nas pessoas pobres” (PASSETTI, 2000, p. 349), e as “carências culturais, psíquicas, sociais e econômicas” como causas certas para a criminalidade (PASSETTI, 2000, p. 349) esse segmento etário também passa a ser alvo das políticas sociais que combinavam assistência com repressão, cuja finalidade precípua era a manutenção da ordem.

A partir dessa visão, logo se espalha na sociedade capitalista a ideia de criminalização da pobreza. Sendo assim, a pobreza passa a ser considerada, rapidamente na sociedade capitalista, como um fenômeno perigoso para o equilíbrio social, estabelecendo uma relação “natural” entre miséria e delinquência (LEITE, 2008). “Portanto, não deve causar surpresa a frequência com que era utilizada a expressão classes perigosas, constantemente em referência às classes laboriosas” (LEITE, 2008, p. 220).

Em suma, todo esse contexto levou os pobres, e principalmente as crianças e os adolescentes pobres, a se configurarem em objeto de maior atenção e intervenção do Estado, dos filantropos, dos médicos, dos higienistas, dos educadores, dos juristas, etc.

Explicitar-se-á, assim, posteriormente, como essa situação se manifestou no caso brasileiro.

4.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS DE ATENÇÃO AO PÚBLICO INFANTO-JUVENIL

O Brasil, assim como no mundo Ocidental, também não apresenta um passado glorioso em relação à maneira de agir e pensar no que diz respeito à atenção à infância e a adolescência. A historiografia internacional nos inspira a buscar, na nossa própria história, respostas para o tratamento dado a crianças e adolescentes brasileiras.

Inicialmente, é preciso ter clareza, que o Brasil importou – com grande atraso – os valores e a cultura europeia em relação ao modo de pensar e tratar as crianças. A escolarização e a emergência da vida privada chegaram tardiamente no território brasileiro quando comparado com a Europa. Isso se deu em função do processo de desenvolvimento do país, apoiado, inicialmente no antigo sistema colonial e, posteriormente, numa industrialização tardia (PRIORI, 2000).

A ideia de uma infância curta, que terminava aos sete anos, também foi mantida na sociedade brasileira. Assim como na Europa, a família também era tida muito mais como uma realidade moral e social do que sentimental. O que significa que, durante muito tempo, a noção de intimidade foi muito precária no Brasil.

Os lares monoparentais, a mestiçagem, a pobreza material e arquitetônica que se traduzia em espaços onde se misturavam indistintamente crianças e adultos de todas as condições, a presença de escravos, a forte migração interna capaz de alterar os equilíbrios familiares, a proliferação de cortiços no século XIX e de favelas no século XX são fatores que alteram a noção que se pudesse ter no Brasil, até bem recentemente, de privacidade tal como ela foi concebida pela Europa urbana e burguesa (PRIORI, 2000, p. 11).

A primeira ação social direcionada a crianças e adolescentes no Brasil ocorreu no período de colonização portuguesa através da ação jesuítica: “o ensino das crianças [...] fora uma das primeiras e principais preocupações dos padres da Companhia de Jesus desde o início de sua missão na América portuguesa.” (CHAMBOULEYRON, 2000, p. 55). A presença dos portugueses foi acompanhada pela Igreja Católica que reforçava e legitimava o processo colonizador.

Ao dar atenção às crianças indígenas, os jesuítas tinham como objetivo tirá-las do paganismo e discipliná-las, inculcando-lhes normas e costumes cristãos. Com isso, os padres da Companhia de Jesus buscavam um duplo objetivo estratégico. “Convertiam as crianças ameríndias em futuros súditos dóceis do Estado português e, através delas, exerciam influência decisiva na conversão dos adultos às estruturas sociais e culturais recém importadas.” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 17). Cabe ressaltar, também, que nessa época “Igreja e Estado andavam juntos” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 17).

“Estando os índios sob sujeição, estava aberto o caminho para a conversão e o trabalho escravo, que entre nós persistiu até 1888, apenas um ano antes da Proclamação da República.” (ARANTES, 2009, p. 160). Assim, ao lado do tráfico negreiro nasceu outra prática ligada à escravidão colonial: a produção de crianças para a escravidão (ARANTES, 2009). “A partir dos 7 anos, entrava a criança para o mundo do trabalho na condição de ‘aprendiz’ ou ‘moleque’ e aos 12/14 anos já se constituía plenamente como força de trabalho escrava” (ARANTES, 2009, p. 173).

Constata-se, assim, que o mundo valorizado era o dos adultos, voltado para o trabalho, deixando de lado a fase da infância que era logo perdida. Trata-se de um reflexo do modo de colonização adotado no Brasil que, visou, “fundamentalmente, aliar à abundância de terras ao trabalho escravo. As terras do Brasil só foram ocupadas e defendidas à medida em que representavam riquezas a serem transferidas e acumuladas” (ARANTES, 2009, p. 170). Com isso, a cristianização de povos selvagens e primitivos, índios e africanos embarcaram no empreendimento colonial apenas na condição de escravos (ARANTES, 2009).

Nesse período, o abandono de crianças era um fenômeno recorrente, tornando-se um problema que gerou preocupação nas autoridades, religiosos e homens públicos. Para enfrentar essa situação foram criados mecanismos e instituições de recolhimento para cuidar dos abandonados. Outra maneira encontrada para enfrentar esse problema foi a instalação das chamadas Rodas dos Expostos (FALEIROS, 2009).

A Roda dos Expostos foi um sistema inventado na Europa medieval, como uma maneira de garantir o anonimato do expositor e, dessa forma, estimular-lo a levar a criança não desejada para a roda, ao invés de abandoná-las em qualquer lugar, como era o costume. No Brasil, a Roda dos Expostos foi uma das instituições que se manteve durante muito tempo, sobrevivendo a três grandes regimes da nossa história. “Criada na Colônia, perpassou e multiplicou-se no período imperial, conseguiu manter-se durante a República e só foi extinta definitivamente na recém década de 1950!” (MARCILIO, 2009, p. 53).

Inicialmente instaladas na Europa, a tradição das rodas chegou ao Brasil quando, no século XVIII, foi solicitada à Coroa a permissão para estabelecer uma primeira roda dos expostos na cidade de Salvador na Bahia, seguindo os moldes europeus. A preocupação das autoridades com o crescente abandono de bebês levou a criação da roda dos expostos no Brasil, ficando sob a responsabilidade das Santas Casas de Misericórdia²⁰, que somente aceitaram a incumbência mediante “esmola anual” da fazenda (MARCILIO, 2009).

Durante quase um século e meio a roda dos expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil. À assistência às crianças necessitadas era um campo de indefinições, com acordos e desacordos entre o público e o privado (FALEIROS, 2009).

No Brasil colônia, a assistência às crianças abandonadas, órfãs e pobres seguiu os moldes ditados pela Corte e adotados em Portugal, ou seja, era de responsabilidade das câmaras municipais, mas foi em grande parte assumida pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia (FALEIROS, 2009, p. 209).

O governo “[...] cumpria muito mal suas responsabilidades, bem como seus compromissos financeiros com as Misericórdias” (FALEIROS, 2009, p. 2010). Assim, para se sustentar as Santas Casas dependiam das doações de particulares, espólios de ricos senhores e de juros, para conseguir conservar a assistência às crianças abandonadas (FALEIROS, 2009).

A criação da Roda dos Expostos tinha como objetivo salvar a vida dos recém-nascidos abandonados, a fim de encaminhá-los, futuramente, para trabalhos produtivos forçados. “Foi uma das iniciativas sociais de orientar a população pobre no sentido de transformá-la em classe trabalhadora e afastá-la da perigosa camada envolvida na prostituição e na vadiagem” (FALEIROS, 2009, p. 220).

²⁰ “A Santa Casa de Misericórdia foi fundada em Lisboa em 1848, por um grupo de leigos e um frade trinitário. [...] Sua função inscreve-se no quadro geral da assistência à pobreza urbana, promovida por Irmandades de Caridade de leigos, instituição então existente na Europa, tendo o modelo Italiano inspirado o português. Embora de caráter leigo e gozando de autonomia, a Irmandade da Misericórdia mantinha estreitas relações com a realeza e com a hierarquia da Igreja Católica, relações estas de privilégio, mas muitas vezes conflituosas (FALEIROS, 2009, p. 210)”.

Observa-se, assim, que mais uma vez na história a ação voltada para a infância tinha como objetivo a sua sobrevivência para o mundo do trabalho, valorizando, novamente, o universo do adulto. Sete anos era a idade demarcada como o período para que as crianças que tinham sido abandonadas aprendessem alguma função (FALEIROS, 2009).

Em síntese, o Brasil colônia, foi um período de desvalorização da criança, inclusive de sua existência. Crianças e adolescentes escravos eram vistos como mercadorias e sua mão-de-obra explorada. Os que eram abandonados, recolhidos e assistidos pelo sistema da Roda dos Expostos, ao final de diferentes etapas eram levados para o trabalho precoce, como forma de ressarcir seus “cuidadores”, ou o Estado, pelos gastos tidos durante a sua criação (FALEIROS, 2009).

Após a independência, em 1822, observam-se mudanças significativas na assistência dada às crianças expostas, órfãs e pobres, a partir da ampliação e diversificação das instituições de atendimento a esse público (FALEIROS, 2009). Porém, mantinha-se a noção de assistência à infância baseada no trabalho, mesmo com as mudanças trazidas, quando a filantropia entra em cena através dos filantropos e higienistas.

No Brasil, assim como ocorreu no início do capitalismo Europeu, a criança passou a ser vista como futura mão-de-obra para a indústria, sendo a capacidade para o trabalho – de acordo com a ideologia vigente – o único bem da população pobre. Devido a isso, no período Republicano se mantém a centralidade no trabalho nas ações sociais para a população empobrecida. Fazia-se necessário incutir a disciplina do trabalho nas crianças, objetivando a “proteção da sociedade” contra futuros “delinquentes”.

No século XIX, tornou-se prática recorrente a instituição de asilos de órfãos, abandonados ou desvalidos, ou seja, daquelas crianças e adolescentes que estivessem “soltos”, fugindo do controle de suas famílias. Nesse período, a ideia de proporcionar a educação industrial aos meninos e a educação doméstica as meninas, como forma de prepara-los para ocupar seu lugar na sociedade, foi

incentivada. A maioria das instituições era mantida por ordens religiosas, auxiliadas por donativos e, algumas vezes, pelos poderes públicos (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

A reclusão é, assim, uma característica constante das ações voltadas para as crianças e adolescentes brasileiras. Os asilos, assim como as demais instituições de internação que existiam – Colônias Correcionais, Patronatos Agrícolas, Institutos públicos – eram casas localizadas distantes das cidades, até mesmo em ilhas, nas quais eram postas dezenas de crianças de 7 a 8 anos que passavam a ser educadas numa instrução quase que exclusivamente religiosa, vivendo sem quaisquer condições de higiene, muitas vezes em ambientes escuros e sem ventilação. Somado a isso, os internos eram pessimamente alimentados e estavam sujeitos a castigos severos. O trabalho era entendido como uma maneira de evitar que os asilos se transformassem em viveiros de parasitas (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

O isolamento dos desajustados em espaços educativos e corretivos constituía estratégia segura para a manutenção 'pacífica' da parte sadia da sociedade. O propósito de classificar os diferentes e confiná-los em espaços de segregação e de isolamento afinava com a modernidade do País, que renegava seu passado escravista e trilhava o caminho da civilização pela negação permanente da barbárie que se apresentava sob a forma de diversidade irresponsável e caótica. Tratava-se, antes de tudo, de conferir ordem a uma população multifacetada e disforme (ADORNO, 1990, p. 9).

Nesse contexto, a partir do discurso de que existiam para o bem dos infantes, surgem às polícias para as famílias. Tais polícias tinham a autonomia de entrar nas casas e intervir na moralidade das famílias. A pobreza e a orfandade eram justificativas para a retirada das crianças de seu lar e da sua comunidade (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

Essas práticas foram mantidas até que, em 1927, formulou-se a primeira legislação específica para a infância brasileira – o Código de Menores Mello Mattos. Adotando uma filosofia correcional disciplinar e higienista, o novo Código traz importantes inovações. Primeiramente, ele abole formalmente a roda dos expostos mantendo, contudo, o registro secreto para “garantir o incógnito”, além disso, estabelece a proteção legal até os 18 anos de idade (FALEIROS, 2009).

O Código de 1927 incorpora a visão higienista de proteção do meio do indivíduo, assim como a visão jurídica repressiva e moralista. Também prevê a vigilância da saúde da criança, dos lactantes, das nutrízes, e estabelece a inspeção médica da higiene. Visando intervir no abandono físico das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. O vadio pode ser repreendido ou internado, em caso de vadiagem habitual. Os autores de infração terão prisão especial, sendo que o menor de 14 anos não será submetido a processo penal de espécie alguma e com idade superior a 14 e inferior a 18 ano terá processo penal especial. O trabalho para menores de 12 anos fica proibido (FALEIROS, 2009).

Com o Código a figura do Juíz de Menores ganhou ênfase, sua atribuição era julgar, administrar e buscar soluções socioassistenciais. Também surge a figura dos Comissários de Menores, uma espécie de polícia para os adolescentes. Os comissários procuravam os infratores para retirá-los do convívio social, ao invés de solucionar ou prevenir que as infrações ocorressem (RIZZINI, PILOTTI, 2009).

Como resultado da ação do Juízo do Menor e da visão assistencial-repressiva do Código vigente, o que realmente prevaleceu foi a crescente política sistemática de internação da infância pobre e potencialmente criminosa. Tem-se, assim, o agravamento do problema de superlotação das instituições (RIZZINI, 2009).

Esse problema acarreta na falência do regime administrativo das instituições gerando, por parte do governo, propostas para a modificação no quadro da assistência à infância pobre. Assim, na década de 1940, em pleno Estado Novo, foi inaugurada uma política mais clara de proteção e assistência ao menor e a infância, em que a criança pobre e sua família passam a ser objeto de diversas ações do governo de Getúlio Vargas (RIZZINI, 2009).

Para o público infanto-juvenil que até então – no que se refere à assistência pública – vinham sendo atendido pela esfera jurídica, o governo federal, em 1941, instituiu um órgão responsável pela centralização desse atendimento: O Serviço de Atendimento ao Menor (SAM). Trata-se de um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente ao sistema penitenciário para crianças e adolescentes, que coordenava a política em âmbito nacional. Tinha uma orientação

correcional e repressiva, centrada, mais uma vez, na internação. O SAM previa atendimentos e encaminhamentos diferenciados para adolescente autor de ato infracional – que sofriam internação em reformatórios –, e para “menor” carente e abandonado – que eram destinados aos patronatos agrícolas ou às escolas de aprendizagem de ofícios urbanos (LORENZI, 2007).

Verifica-se, assim, que as finalidades previstas para o SAM não representam nenhuma novidade no campo das ideias e das práticas correntes, até então, no atendimento ao menor. Com ele, a execução do atendimento foi parcialmente retirada da esfera jurídica, mas permaneceu subordinado ao Ministério da Justiça (RIZZINI, 2009).

Instituições oficiais e particulares que recebiam os “menores” encaminhados pelo SAM ficaram conhecidas pelas experiências fortemente criticadas na assistência prestada a crianças e adolescentes. A vigilância e os castigos corporais eram comuns nas práticas das instituições. Também eram constates as práticas de maus-tratos, de torturas, exploração sexual, enfim, de tratamentos desumanizantes. Diante disso, tornaram-se também comuns às denúncias de corrupção e de diversas irregularidades – envolvendo seus funcionários –, verificadas em todos os níveis do Serviço, passando pelo Ministério da Justiça até chegar às instituições de atendimento (RIZZINI, 2009). Nesse contexto de extrema violência e corrupção o SAM ficou popularmente conhecido como “Sem Amor ao Menor”.

Diante dessa realidade, algumas tentativas foram realizadas com intuito de reformar o supracitado serviço. Logradas as iniciativas, foi apresentado ao Congresso o projeto de um novo órgão, o Instituto Nacional de Assistência a Menores (INAM). O defensor do projeto, ex-diretor do SAM, pretendia não somente a mudança da sigla, mas também o fim de todos os empecilhos que dificultavam o antigo órgão de cumprir seu papel. A proposta previa a criação de uma diretoria e um conselho a ser formado por membros da comunidade e de ações sociais diretamente interessados nas ações do Instituto (RIZZINI, 2009).

Depois de apresentado ao Congresso o supracitado projeto, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as irregularidades cometidas

no SAM. Porém, segundo Rizzini (2009), tal CPI não apresentou nenhum resultado que ameaçasse a existência do Serviço. Somente após seis anos, depois da realização de uma sindicância para novamente apurar as irregularidades no SAM, é que houve a retomada da proposta de extinção do serviço. Para que isso ocorresse, foi nomeada uma comissão para elaborar o anteprojeto de criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) (RIZZINI, 2009).

A FUNABEM pretendia ser o contrário do que foi o SAM. De acordo com a sua lei de origem, o novo órgão seria uma entidade autônoma tanto na esfera administrativa, quanto na esfera financeira. Pretendia-se, dessa forma, acabar com o fantasma da burocracia e corrupção, que tinham marcado o funcionamento do SAM. Sua lei de criação previa, ainda, que lhe caberia à formulação e implementação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), proposta a partir de estudos do problema e planejamento das soluções. Nessa política também deveria estar previsto a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que a executam (VOGEL, 2009).

Por ser um órgão central, de caráter normativo e encarregado pelo repasse de recursos, tornou-se necessário à criação de organismos no nível local. Por essa razão, houve um processo de sensibilização dos governos estaduais, acarretando na instituição das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM's) (VOGEL, 2009).

A FUNABEM tinha como meta oficial proteger crianças e adolescentes dos “desajustamentos” sociais e da marginalização, buscando inseri-la e ressocializá-la na vida em comunidade. Porém, como se vivia um período de regime militar, marcado pelo clima de guerra, e também, pelo fato de a FUNABEM ter herdado a estrutura e funcionários do antigo SAM, o que prevaleceu – mais uma vez – foi a internação (VOGEL, 2009). Ou seja, o que aconteceu foi a continuidade da situação anterior, caracterizada pelos maus-tratos, pela reprodução da lógica militar e da internação como principal foco.

Nesse período, o ideário da segurança nacional e a repressão passaram a orientar as ações de todas as instituições do Estado durante a ditadura militar. Nesse

regime, a questão social e, em seu interior, a questão do “menor”, era vista como um problema de segurança nacional, legitimando, portanto, sua intervenção e normalização. As ações se fundamentavam no discurso da “prevenção da marginalização do menor” (VOGEL, 2009).

No entanto, as propostas da FUNABEM não obtiveram os resultados esperados. Reflexo disso foi a instauração da CPI do Menor, em que o relatório deixa claro que a Fundação Nacional, enquanto órgão responsável pela assistência ao menor em âmbito federal, não tinha condições de solucionar o “problema”, sendo suas ações de efeitos muito limitados. Quanto às instituições da esfera estadual, cuja situação municipal era a mesma, ficou constatada a ausência de recursos suficientes para enfrentar a magnitude do problema (VOGEL, 2009).

A conclusão da CPI teve como recomendação para a Presidência da República a criação de um Sistema de Proteção do Menor que implicava, conseqüentemente, na “criação de um Ministério Ordinário, coordenador de todos os demais organismos envolvidos, financeiramente apoiado por Fundo Nacional de Proteção ao Menor” (VOGEL, 2009, p. 306). Intentava-se estimular a ação integrada entre governo, empresa e comunidade, cuja meta seria o recolhimento dos menores abandonados (VOGEL, 2009).

Porém, esse grande projeto não chegou a ser concretizado. A FUNABEM continuou com mudanças insignificantes, sendo em 1974 subordinada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), “âmbito do qual [...] continuaria a exercer sua cada vez mais controvertida política, até o final de seus dias” (VOGEL, 2009, p. 307).

Ao analisar esse período na história brasileira de atenção ao público infanto-juvenil, é possível apontar algumas características marcantes. Destaca-se, assim, a criminalização da pobreza, em que a criança pobre era vista como um futuro marginal em potencial e que, devido a isto, era necessário reprimi-la e corrigi-la fazendo uso da violência. Eram priorizadas as práticas de internação e o único bem que a criança pobre possuía era a sua força de trabalho. Chama atenção o fato de que, historicamente, as ações eram iniciativas da esfera privada e o Estado

mantinha-se recuado. Finalmente quando o Estado passa a assumir um papel mais marcante nessa área, ele reforça as ações compensatórias e não preventivas, além de centralizar a formulação das políticas na esfera federal de governo. O assistencialismo demonstra a clara segmentação da população e a falta de cidadania das crianças pobres.

Esse cenário começa a mudar somente a partir do processo de queda do regime militar, momento em que, aos poucos, a criança e o adolescente passam a fazer parte da agenda de luta por direitos na sociedade brasileira.

Como visto no capítulo II desse trabalho, o processo de democratização da sociedade brasileira acarretou na instalação da Assembleia Nacional Constituinte e com ela a possibilidade de instituir uma nova ordem social, sob novas bases. Essa possibilidade fez com que diferentes movimentos se articulassem para tentar introduzir na Constituição Federal direitos que significassem deveres para o Estado, por meio de políticas públicas.

Vimos também, que a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi resultado de um contexto de mobilizações e lutas sociais de diferentes segmentos da sociedade, marcando um novo direcionamento político e social no país, de maneira que as demandas da população passaram a ter a possibilidade de serem ouvidas no interior do Estado.

Podemos afirmar, assim, que um novo cenário se esboçou na década de 1980. A noção de irregularidade, quanto ao público infanto-juvenil, passou a ser duramente questionada pela população que passou a ter mais acesso a informações referentes a situação da infância. As estatísticas sociais sinalizavam para uma situação alarmante. Parcelas significativas da população infanto-juvenil pertenciam a famílias pobres ou miseráveis (RIZZINI, PILOTTI, 2009).

Diante desse quadro e com a possibilidade de organização e participação popular na luta pela garantia de direitos, novos atores políticos entraram em cena. Assim, em um período curto surgiu um grande movimento social em favor das crianças e adolescentes que viviam em situação de pobreza e marginalidade social. Essa

frente, composta principalmente por Organizações Não-governamentais (ONG), acrescida dos demais grupos, chamados de sociedade civil, apoiados pela Igreja e dos setores progressistas dos órgãos do governo, culminou em um processo de reivindicação dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes (RIZZINI, PILOTTI, 2009).

O resultado desse amplo movimento foi a inserção de sua proposta na Constituição Federal de 1988, sob a forma do artigo 227, garantindo que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Toda mobilização da sociedade civil nesse período, também possibilitou a instituição de uma nova diretriz quanto às ações governamentais – estabelecidas no artigo 204²¹ – ao determinar a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e no controle das ações em todos os níveis de governo.

As novas linhas reguladoras da Constituição (1988) tornaram-se normas gerais para a política de atendimento aos direitos da população infanto-juvenil no país. A descentralização do poder decisório passou a ser um marco fundamental na conquista da democracia participativa. A partir dessas mudanças, foi agregado ao contexto político do país um novo modelo de exercício da cidadania, que abrange o poder da população de influenciar e controlar as decisões governamentais (BRASIL, 2006).

Toda essa movimentação resultou na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) “[...] e, com ele, supostamente, um novo paradigma jurídico,

²¹ “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).”

político e administrativo, destinado à resolução da problemática da infância e da juventude no Brasil, nos termos de uma sociedade democrática e participativa (RIZZINI, PILOTTI, 2009, p. 29)".

4.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS ESTADUAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi promulgado em 13 de Julho de 1990. A nova lei revoga o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM, trazendo os direitos da criança e do adolescente de forma detalhada e já em forma de diretrizes gerais para a política pública nessa área. Seu 1º artigo adota, expressamente, a Doutrina de Proteção Integral que reconhece a criança e o adolescente como cidadãos (FALEIROS, 2009).

O reconhecimento dos direitos de cidadania do público infanto-juvenil no Brasil é uma das conquistas mais recentes na evolução histórica dos direitos humanos do país. Trata-se de uma legislação que introduz um novo paradigma no tratamento legal dado a crianças e adolescentes, pois reconhece esse segmento geracional como ser humano em desenvolvimento biopsicossocial e sujeito de direitos, ao contrário da legislação anterior, encerrando a doutrina da situação irregular, prevista no Código de Menores, que vigorou de 1979 até 1990 (MENDES, 2010).

De acordo com Costa (1993, p. 21), a Doutrina de Proteção Integral

[...] afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos.

Diante das novas diretrizes postas pelo ECA, a concepção a respeito das crianças e adolescentes, que permeava as ações/intervenções direcionadas a esse segmento geracional, sofrerá mudanças significativas. A visão historicamente reconhecida de "menor" abandonado e delinquente passa a ser questionada e esse público passa a

ser reconhecido como sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento²², tendo em vista que eles estão ainda em processo de desenvolvimento físico, mental, moral, social e espiritual. Somado a isto, o público infanto-juvenil passa a ser respeitado como prioridade absoluta²³.

É importante destacar, também, que a normativa internacional exerceu influências importantíssimas para que a Doutrina de Proteção Integral fosse incorporada na nova legislação. De acordo com Mendes (2010, p. 101),

A primeira norma internacional foi a Declaração de Genebra de 1924, que determina a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial. Foi a partir desse documento referencial que se conceituou a denominada terminologia do interesse superior da criança. [...] Em 1959, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Dos Direitos da Criança, na qual buscou fortalecer a proteção especial contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração, não sendo jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma. Em 1969, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, [...], reafirmou o direito de toda criança às medidas de proteção que na sua condição de menor requer da família, da sociedade e do Estado. [...]. E, em 1989, é realizada a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, o mais completo documento internacional que deu origem à ampliação do princípio da proteção integral nos ordenamentos jurídicos nacionais.

O ECA, com seu caráter radicalmente inovador, significou uma ruptura com a tradição nacional e latino-americana nessa área, ao sustentar-se na Doutrina de Proteção Integral (COSTA, 1993). Devido a isso, a aprovação do Estatuto,

[...] foi saudada com bastante entusiasmo por todos aqueles que esperavam grandes mudanças na política de atendimento, afirmando os mais otimistas que o Estatuto representava uma verdadeira revolução nas áreas jurídicas, social e política – por considerar a criança como sujeito de direitos, pela absoluta prioridade no seu atendimento e pela observância de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (ARANTES, 2009, p. 196).

²² Isso significa que as crianças e adolescentes tem direitos especiais decorrentes do fato de que: não tem acesso ainda do conhecimento total de seus direitos; não tem condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões capazes de violá-los; não possuem meios próprios para arcar com a satisfação de suas necessidades básicas e, por estarem em pleno desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e sociocultural, a criança e o adolescente não podem responder pelo cumprimento das leis e demais deveres e obrigações referentes a cidadania da mesma forma que os adultos (COSTA, 1993).

²³ A garantia de prioridade esta prevista no ECA e compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

O Estatuto oferece condições legais para que ocorram verdadeiras mudanças na elaboração de políticas públicas para infância e juventude e na estrutura de funcionamento das instituições que atendem a esse público. A nova legislação permitirá uma nova relação entre o Estado e os usuários das políticas sociais, deixando de ser uma relação vertical, fundamentada no autoritarismo que, historicamente, caracterizou as relações entre classes populares e o Estado no Brasil.

Assim, o ECA em consonância com a Constituição Federal de 1988, inovou na política de promoção e na defesa de direitos da criança e do adolescente. De acordo com Costa (1993), essas inovações se refletiram basicamente em três categorias de mudanças: conteúdo, método e gestão.

As mudanças de conteúdo são referentes aos direitos individuais (a vida, a liberdade, a dignidade) e aos direitos coletivos (econômicos, sociais, culturais, etc.). O Estatuto incorporou novos direitos e novas conquistas legais em favor do público infanto-juvenil, assim como novos conteúdos nas diferentes ações da política de atendimento como, por exemplo, a defesa jurídico-social e a assistência médica e psicossocial às crianças e adolescentes vitimados. Em resumo, a nova legislação deu uma nova direção no campo das políticas públicas (COSTA, 1993).

A nova direção dada pelo Estatuto agrupou e hierarquizou as políticas, dividindo-as em políticas sociais básicas, assistenciais, de proteção especial e de garantias, previstas nos seus artigos 86 e 87 (BRASIL, 1990).

As políticas sociais básicas são consideradas de caráter universal, direito de todos e dever do Estado, dirigidas a toda população infanto-juvenil. Já as políticas assistenciais são diferentes da básica por serem direcionadas a crianças e adolescentes que encontram-se em estado permanente ou temporário de necessidades em razão da privação econômica ou de outros fatores de vulnerabilidade. Ou seja, as políticas assistenciais não são universais (COSTA, 1993).

As políticas de proteção especial são as políticas de direitos humanos que abrange os casos ou grupos de crianças e adolescentes que vivem em circunstâncias especialmente difíceis ou em situação de risco pessoal ou social. Estas políticas têm como objetivo garantir a esse segmento nessas condições o respeito a sua integridade física, moral e psicológica a salvo de todas as maneiras de crueldade. Já as políticas de garantias são aquelas que atuam na proteção da criança e do adolescente, por meio de mecanismos legais, envolvidos em situações em que envolvam conflitos de natureza jurídica (COSTA, 1993).

Com o Estatuto, os métodos e processos também sofreram mudanças. A mudança de método, segundo Costa (1993, p. 21), “[...] aponta na direção da superação do assistencialismo como princípio definidor das relações entre os pobres e o ramo social do Estado, ou seja, as políticas e programas governamentais voltados para o atendimento de suas necessidades”.

Nessa concepção, entende-se que o trabalho social designado a essa população deve ser fundamentado na noção de cidadania e emancipação. O que significa que a criança e o adolescente não deverão ser tratados mais como objetos inertes a intervenção do Estado, da família e da sociedade. Ou seja, as ações precisam ter caráter emancipatório, com competência para transformar esse público em sujeitos históricos com capacidade de mudarem seu próprio destino, considerando as limitações de cada fase de seu desenvolvimento e as suas potencialidades.

As mudanças no âmbito da gestão da política de atendimento à infância e à juventude no Brasil estão em consonância com o previsto na Constituição (1988), tendo em vista que estabelece dois princípios básicos que passam a nortear suas ações: a descentralização político-administrativa e a participação da população através de suas organizações representativas (COSTA, 1993).

A descentralização político-administrativa, de acordo com o ECA, possibilita uma nova relação do trabalho social entre União, Estados e municípios, assim como entre estes e a sociedade civil organizada. Diante disso, visando concretizar o modelo de democracia participativa e a efetividade da proteção integral, o Estatuto

definiu em seu artigo 88, como uma das diretrizes da política de atendimento, a municipalização (COSTA, 1993; BRASIL, 1990).

A municipalização é entendida, assim, como a atribuição do município no atendimento direto a crianças e adolescentes e que determinadas decisões políticas e serviços públicos pertençam a eles; cabendo, portanto, ao governo estadual a responsabilidade somente sobre os casos que vão além da capacidade dos municípios. Já a responsabilidade da esfera federal consiste em realizar a coordenação nacional e definir as normas gerais. No entanto, é importante lembrar, que independente das atribuições específicas, a atuação das esferas implica cooperação entre elas e delas com as entidades não-governamentais (BRASIL, 2006).

Quanto a participação da população – mecanismo previsto na Carta Magna – esta foi assegurada, principalmente, através dos Conselhos Tutelares (CT) e dos Conselhos dos Direitos, instâncias regulamentadas pelo ECA. Como símbolos da democracia, tais mecanismos passaram a permitir, de fato, a participação popular em âmbito governamental público (SILVA, 2005). Nesse sentido, Costa (1993, p. 41) afirma que

Agora, pela Constituição e o Estatuto, a cidadania organizada está convocada a participar em instâncias até aqui privativas dos homens públicos, dos dirigentes de políticas, dos chamados homens de Estado, como a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis.

De acordo com o artigo 88, inciso II, do ECA as três esferas governamentais – federal, estadual e municipal – devem instituir seus Conselhos, compostos paritariamente por membros do governo e da sociedade civil organizada (BRASIL, 1990).

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos da infância e juventude no Brasil. Além disso, também compete aos conselhos dos direitos o acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas direcionadas a esse público. Tais órgãos devem ser compostos, paritariamente, por

membros do governo e da sociedade civil organizada, de acordo com o artigo 88, inciso II do ECA (BRASIL, 1990).

Assegurar a existência e a efetividade de políticas direcionadas à população infanto-juvenil é uma das principais atribuições dos Conselhos dos Direitos. Porém, para que isso aconteça, é primordial a participação e o controle nos processos de elaboração e execução dos orçamentos. Também cabe aos conselhos, monitorar o funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos²⁴ instituído pelo ECA. O objetivo final da atuação dos conselheiros dos direitos é garantir que todas as crianças e adolescentes sejam reconhecidos e respeitados como cidadãos, sujeitos de direitos e deveres e em condições especiais de desenvolvimento, fazendo cumprir o Estatuto (BRASIL, 2006).

De acordo com a resolução nº 106 do Conanda, as iniciativas dos Conselhos devem permitir que crianças e adolescentes sejam colocados a salvo de quaisquer tipo de ameaça e violação dos seus direitos, assegurando, igualmente, a apuração e reparação em situações em que os direitos desse segmento geracional foram violados (CONANDA, 2005).

Também cabe aos Conselhos dos Direitos, estabelecer critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) (CONANDA, 2005). Garantir a participação popular nos processos de discussão, deliberação e controle da política integral de atendimento à criança e ao adolescente, faz parte da gama de atribuições dos conselhos. Somado a isto, cabe ainda aos conselheiros dos direitos deliberar sobre as políticas sociais básicas e sobre as diferentes ações essenciais para a execução das medidas protetivas e socioeducativas de acordo com os artigos 87, 101 e 112 do Estatuto (BRASIL, 2006).

²⁴ O Sistema de Garantia de Direitos é o sistema responsável pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente de acordo com o preconizado pelo Estatuto e pela Constituição Federal de 1988. Apoiar-se em três eixos: promoção e defesa dos direitos e controle social (BRASIL, 2006).

A resolução nº 105 de 2005 do CONANDA²⁵, estabelece os parâmetros para a criação dos Conselhos dos Direitos em todo o território nacional. A garantia de condições adequadas de estruturação e funcionamento do Conselho é pressuposto fundamental para a efetivação de seu papel político-institucional. As leis de criação dos Conselhos devem estabelecer sua definição e estrutura no domínio do órgão de sua vinculação administrativa, levando em consideração as suas necessidades e adequação a realidade local do poder público. Sendo assim, a estrutura técnica, administrativa e institucional dos Conselhos é responsabilidade da administração pública, nos diversos níveis do Poder Executivo, que deve garantir o seu adequado e ininterrupto funcionamento (CONANDA, 2005).

As decisões dos Conselhos, no âmbito de suas atribuições e competências, são vinculadas as ações governamentais e da sociedade civil organizada, respeitando os princípios constitucionais da participação popular (CONANDA, 2005). Assim, “cabe aos Conselhos garantir a participação nos processos de discussão, deliberação e controle da política integral de atendimento à criança e ao adolescente (BRASIL, 2006, p. 21)”.

De acordo com o artigo 89 do Estatuto, a função de membro do Conselho dos Direitos é considerada de interesse público relevante e, devido a isto, não será remunerada (BRASIL, 1990).

Por fim, para melhor compreender as principais características dos Conselhos dos Direitos, é fundamental conhecer alguns princípios básicos, definidos na legislação, sobre a constituição dessas instâncias, expressos na Resolução nº 106 de 2005 do CONANDA. O primeiro deles refere-se à legalidade dos conselhos. Os conselhos possuem prerrogativas legais para deliberar sobre as questões ligadas à área da infância e juventude, de acordo com o previsto no ECA. A publicidade também é um dos princípios que devem nortear as ações dos Conselhos dos Direitos, assim, todas as normas e atos estabelecidos nos conselhos devem ser de conhecimento público, para que possam produzir efeitos (BRASIL, 2006).

²⁵A resolução nº 105 de 2005 do CONANDA foi alterada pelos dispositivos da resolução nº 116 de 2006 também do CONANDA.

Os Conselhos dos Direitos também são órgãos autônomos. Sua autonomia significa a inexistência de subordinação hierárquica aos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo para definir questões que são de sua competência. Ou seja, os conselhos possuem autonomia política, estando vinculado ao poder executivo apenas administrativamente (BRASIL, 2006).

A participação nos Conselhos dos Direitos é assegurada através da escolha das organizações da sociedade civil e exercida por meio do voto e do usufruto da representatividade. Já o princípio da paridade, estabelece que o conselho deve ser formado paritariamente - com o mesmo número de representantes - por representantes do poder público, indicados pelo governo, e representantes escolhidos pelas organizações da sociedade civil (BRASIL, 2006).

Conclui-se, assim, que o conselho dos direitos da criança e do adolescente é um órgão que não tem somente a função de fazer a gestão das políticas públicas, mas, principalmente, de consolidar a transição paradigmática da doutrina de 'situação irregular', de caráter discriminatório, para uma doutrina de proteção integral e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil (VOLPI, 2000).

CAPÍTULO 4:
CONHECENDO OS ATORES DESSA RELAÇÃO: O CRIAD E A
SEADH

“O começo de todas as ciências é o espanto de as coisas serem o que são.”
(Aristóteles)

5.1 O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESPÍRITO SANTO – CRIAD

No capítulo anterior, verificamos que por um longo período prevaleceu a desvalorização das crianças e adolescentes e que as ações direcionadas a esse segmento geracional buscavam a sua inserção no mundo do trabalho. Somente a partir da Independência do Brasil ocorreram algumas mudanças na assistência prestada a infância e adolescência, a partir da ampliação e diversificação das instituições de atendimento a esse público. Conforme apresentado, até os anos 1980 as ações visavam conter os “menores” através do isolamento, segregação e disciplinamento para o trabalho subalterno.

A esse segmento geracional, não eram direcionadas ações assistenciais baseadas, efetivamente, pelos princípios de justiça e cidadania. Também não eram formuladas políticas sociais a partir da partilha de poder com sujeitos que atuavam na área da infância e juventude. Somente a partir da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente essa política ganhou novas formas e conteúdos. O Estatuto “[...] é a concretização dos direitos inscritos na Constituição Federal de 1988 no artigo 227 que elenca os direitos fundamentais de defesa da infância e da juventude (COSTA, 1993, p. 20).”.

Vimos, também, que o ECA, em relação à mudança de gestão das políticas de atendimento a criança e ao adolescente, estabelece a participação popular na formulação e no controle social²⁶ das políticas destinadas a esse público. Inserido nesse marco conceitual e legal da política social, tem-se o redirecionamento institucional na perspectiva de modificações, principalmente com a criação dos Conselhos Tutelares²⁷ e dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Nesse sentido, Mendes (2010, p. 102), considera que os conselhos dos direitos e tutelares

²⁶ A expressão “controle social” foi utilizada aqui para indicar a participação da população na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

²⁷ O Conselho Tutelar está previsto do artigo 131 ao artigo 140 do ECA. O artigo 131 do ECA classifica o conselho tutelar como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.” (BRASIL, 1990).

[...] São verdadeiras representações de um universo social em que se insere a consciência da proteção integral garantida constitucionalmente, fruto de um processo histórico, de luta e resultado das relações sociais que determinaram o interesse vital da sociedade de dar tratamento especial às crianças e aos adolescentes, não apenas com proposições de princípios legais teóricos do direito posto, mas, sobretudo de prática e de procedimentos de rotina da política de atendimento infanto-juvenil.

Para além desses conceitos mais gerais, é preciso considerarmos que cada conselho tem sua própria identidade que pode ser parcialmente compreendida, de acordo com Tatagiba (2007), a partir da consideração de seu desenho institucional.

Sobre esse aspecto, Tatagiba (2007, p. 13) afirma que “o desenho institucional oferece os parâmetros para a atuação dos conselhos, apresentando os contornos básicos de sua identidade política.” Nesse sentido, têm-se nas leis de criação e no regimento interno a definição das regras para a composição e representação, a natureza da participação, como ocorre à dinâmica para a tomada de decisões, os procedimentos do conselho, dentre outras questões. Tais características indicam as potencialidades e os limites de cada conselho, em relação aos resultados esperados da participação.

Assim, dada à importância do desenho institucional do conselho para a sua apreensão enquanto órgão de controle social, apresentaremos nesse item - a partir da análise da lei de criação do CRIAD e de seu regimento interno - a caracterização da instituição, seu papel no Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, bem como se dá a sua organização interna e funcionamento. Essa análise é essencial para que possamos conhecer um dos atores da relação que nos propomos a estudar.

5.1.1 Caracterização do CRIAD

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do ES é uma instituição participativa que possui vinte e quatro anos de história. Foi criado legalmente no estado do Espírito Santo em 16 de Janeiro de 1991, no governo de Max Freitas Mauro, pela lei estadual número 4.521. O Conselho Estadual, também conhecido como CRIAD, consiste em um

[...] órgão normativo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política de promoção, defesa e atendimento à infância e adolescência, composto paritariamente de representantes do Poder Público e de entidades comunitárias de defesa, atendimento e de estudos e pesquisas, na área das ações sociais para a infância e a juventude. (Art, 1º, lei estadual 4.521, ESPÍRITO SANTO, 1991).

O CRIAD iniciou suas atividades em Julho de 1991, quando foi eleita a sua primeira gestão. Ao verificar o processo de criação dos conselhos estaduais no Brasil, constatamos que a rápida criação e início do funcionamento no estado do ES é compatível com a realidade nacional. Segundo dados de uma pesquisa realizada nacionalmente,

Dentre os 25 Conselhos Estaduais pesquisados, 18 deles foram criados por lei entre 1990 e 1992, a partir da implementação do ECA em 1990, o que significa que a partir da promulgação do Estatuto, tais Conselhos foram rapidamente instituídos. [...] Quanto ao início efetivo das atividades dos Conselhos, quatro deles alegaram não ter dados para responder à pergunta, [...]. Outros 15 informaram que sua efetivação se deu entre 1990 e 1992. Os demais, concentrados principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, tiveram sua efetivação entre 1993 e 1997 (BRASIL, CONANDA 2007, p. 273).

Nota-se, com isso, que o tempo médio entre a criação e a efetivação dos Conselhos Estaduais no Brasil é de três meses. Tais dados indicam que ainda na década de 1990, todos os estados brasileiros haviam cumprido o previsto no ECA, tendo instituído legalmente e iniciado as atividades dos Conselhos Estaduais (BRASIL, CONANDA 2007).

A partir da criação dos Conselhos dos direitos, é preciso ter em mente que cabe a eles “[...] participar ativa e criticamente na formulação de políticas públicas; acompanhar, fiscalizar e controlar sua execução; denunciar as omissões e as transgressões decorrentes da não-aplicação do Estatuto.” (SILVA, 2005, p. 43).

Assim, para o desempenho de suas atribuições, o Conselho Estadual no ES tem a sua estrutura organizacional constituída por: presidente, vice-presidente e secretário geral. A cada biênio seus representantes devem eleger, pelo quórum mínimo de 2/3, quem ocupará esses cargos. Ressalta-se que deve haver uma alternância na presidência entre representantes do governo e entidades comunitárias. Nesse sentido, durante uma gestão (dois anos), o presidente é vinculado ao poder público

e o vice-presidente é oriundo da sociedade civil, sendo que, na gestão seguinte, essa estrutura se inverte. A mudança de gestão do Conselho deve acontecer no mês de Julho de cada período bienal²⁸ (ESPÍRITO SANTO, 1991).

O CRIAD, de 18 membros titulares, é composto de forma paritária por nove representantes do governo do estado do Espírito Santo, sendo um representante de cada órgão público definido em lei²⁹, e nove representantes da sociedade civil (ESPÍRITO SANTO, 1991).

No biênio 2011-2013, os representantes do poder público com assento no CRIAD eram a: Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG); Secretaria de Estado de Educação (SEDU); Secretaria de Estado de Justiça (SEJUS); Secretaria de Estado de Saúde (SESA); Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social (SESP); Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH); Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; e, o Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES)³⁰. Cabe destacar, também, que nesse biênio o Conselho foi presidido por representante da SEADH.

Na gestão posterior, biênio 2013-2015, os representantes do poder público com assento no CRIAD se mantiveram, sendo acrescentado apenas o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJ/ES), que ocupou o assento que havia ficado vago no biênio anterior. Como a legislação prevê a alternância na presidência do Conselho, essa gestão foi presidida pelo Conselho Regional de Serviço Social da 17ª Região - ES (CRESS), representante da sociedade civil.

Quanto aos representantes da sociedade, a lei estadual nº 4.521 de 1991, define que esta deve ser representada por

²⁸ Cabe destacar, que esses direcionamentos constam tanto na lei 4.521 de criação do CRIAD, quanto no seu Regimento interno (Resolução nº1 de 1993).

²⁹ Artigo 2º inciso I da Lei Estadual nº 4.521 de 1991.

³⁰ Observa-se que nesse biênio o CRIAD esteve composto apenas por oito representantes do governo do Estado. Questionamos os conselheiros, durante as entrevistas, o motivo da vacância de um dos assentos do governo no Conselho, porém os entrevistados não souberam explicar. No decreto nº 2132-S, de 21 de Outubro de 2011, que designa os membros do CRIAD também consta apenas oito representantes do governo do Estado.

Art. 2º. II – membros representantes de entidades comunitárias de defesa, atendimento, de estudo e pesquisa na área da criança e do adolescente e representantes de associações de adolescentes com capacidade civil relativa, legalmente constituídas.

É importante ressaltar, que as entidades comunitárias devem ser representadas de acordo com a sua área de atuação junto à criança e ao adolescente, sendo as vagas distribuídas entre as entidades que atuem no atendimento de direitos, defesa de direitos e de estudos e pesquisas que tenham, no mínimo, dois anos de atuação. Tais entidades devem ser, ainda, de âmbito estadual ou regional e seus representantes tem exercício no Conselho por dois anos, sendo permitida a recondução e admitida à substituição, por ato expresso das entidades representadas (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Seguindo as diretrizes da normativa nacional, as funções de conselheiros dos direitos são consideradas de relevante serviço público, sendo o seu exercício prioritário e justificadas as ausências em quaisquer outros serviços para o comparecimento às sessões do Conselho ou em qualquer outra atividade. Destaca-se, também, que os membros do Conselho não recebem qualquer tipo de remuneração para o exercício da função de conselheiro (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Os conselhos são órgãos públicos, autônomos e especiais, embora não possuam personalidade jurídica. Sendo assim, visando facilitar questões de organização, eles ficam administrativamente vinculados a uma Secretaria do Poder Executivo (AUAD, 2012). O CRIAD, de acordo com a Lei nº 4.521, de 1991, está vinculado administrativamente à “[...] Secretaria de Estado de Trabalho e da Ação Social [...]”. Porém, é válido destacar que no mês de Maio deste mesmo ano, a Secretaria de Estado de Trabalho e da Ação Social foi extinta pela Lei complementar nº 11, de 14 de Maio de 1991, criando-se a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (SEJUC). Com essa mudança, o CRIAD passou a estar vinculado administrativamente a SEJUC. Ao longo dos anos as Secretarias de Estado passaram por várias reestruturações e o CRIAD esteve por muito tempo vinculado a Secretaria de Estado de Justiça (SEJUS). Somente em 07 de Janeiro de 2011, por meio da lei complementar nº 582, o CRIAD passou a fazer parte da estrutura

organizacional da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH)³¹.

Essa constante mudança de nomenclatura das Secretarias de Estado e o lugar do CRIAD nesses processos de reordenamento dos organogramas institucionais chama a atenção, pois é uma questão apontada como uma dificuldade dos conselheiros dentro do CRIAD e que influencia na sua relação com a SEADH. Nesse sentido, é destacado por um dos conselheiros que

[...] Uma das dificuldades que o CRIAD esta tendo é devido as constantes mudanças de secretaria. Aqui eu já passei por sete ou oito secretarias, era SETA, SEJUC, SETADES e agora SEADH...entendeu?! Essa mudança constante de nomenclatura e de secretaria dificulta um pouco o nosso trabalho, quando você esta se adaptando a Secretaria ela muda novamente. (ENTREVISTADO Nº 01 – CONSELHEIRO CRIAD).

Somado a isto, a vinculação administrativa do CRIAD a SEJUS, por alguns anos, leva alguns conselheiros a estabelecerem uma relação comparativa entre um período e outro. Em algumas entrevistas, os conselheiros destacam que a “época” em que o Conselho era ligado a SEJUS havia mais facilidades e o relacionamento entre eles era melhor.

A diferença de orçamento das Secretarias é um fator que leva alguns conselheiros a fazerem essa comparação. As falas dos conselheiros entrevistados deixa isso muito claro “[...] nossa estadia como SEJUS era mais prática, a SEJUS tem mais recursos. Recentemente, nós passamos para a SEADH e passamos a ter dificuldades financeiras. (ENTREVISTADO Nº 01 – CONSELHEIRO CRIAD).”. Do mesmo modo, outro conselheiro entrevistado alerta para essa dificuldade, informando que um dos problemas da relação do CRIAD com a SEADH é financeiro “[...] quando a gente era ligado a SEJUS, não existia essa dificuldade financeira. (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD).”

Verifica-se, assim, que mesmo sendo constituído por lei estadual específica, o CRIAD representa um ícone da gestão pública e, em cada nova administração, está sujeito às mudanças ocasionadas pelos interesses dos governantes que assumem o

³¹ As diversas reestruturações realizadas pelo governo do Estado nas Secretarias de Estado serão melhor detalhadas no item 4.2.1 deste capítulo.

governo. Do mesmo modo, essa mudança de governo influencia na forma com o Conselho se relaciona com a Secretaria com a qual está vinculado, ficando dependente das características do gestor que assume a “pasta”, como deixa claro um dos conselheiros entrevistados.

[...] nessa nova gestão a gente esta com uma certa dificuldade de estabelecer uma comunicação com a gestão da Secretaria. A gente já tentou ir lá conversar, não fomos recebidos pela Secretária, fomos recebidos pela subsecretaria. Depois disso, a gente começou a tentar uma nova agenda e não estamos conseguindo. Estamos com uma certa dificuldade de comunicação com a SEADH (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD).

A influencia da orientação política do governo é uma questão também observada por Pontual (2008) na atuação de outros conselhos gestores, fato que demonstra que esta não é uma dificuldade enfrentada apenas pelo Conselho dos Direitos no ES. De acordo com o autor,

Os estudos do Observatório publicados em 2007 evidenciam variação significativa no número e tipo de resoluções produzidas pelos conselhos de acordo com a orientação política do governo. Assim sendo quando se trata de um governo que não aposta na participação e nos conselhos há uma tendência destes serem induzidos à certa paralisia em suas funções, o que provoca perda de legitimidade e força dos conselhos. [...] A descontinuidade das políticas e programas em cada gestão deve ser um dos alvos privilegiados das ações de controle social dos conselhos, buscando assegurar o cumprimento das decisões tomadas no conselho e exigindo do governo a fixação de indicadores e metas para avaliação dos programas já existentes e dos que virão a ser implementados (PONTUAL, 2008, p. 6).

Outra característica do Conselho que merece ser destacada diz respeito a sua estrutura física. A sua sede física, bem como a organização de seu pessoal administrativo é fundamental para o desempenho de suas atribuições. Diante disso, a Resolução n.º 105/05 do CONANDA, determina:

Seção II - Da estrutura necessária ao funcionamento do conselho dos direitos.

Art.4º. Cabe à administração pública, no nível correspondente, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica sem ônus para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. §1º. A dotação orçamentária a que se refere o caput deste artigo deverá contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive para as despesas com capacitação dos conselheiros; §2º. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão contar com

espaço físico adequado para o seu funcionamento, cuja localização será amplamente divulgada, devendo ser dotado de todos os recursos necessários ao seu regular funcionamento.

Seguindo as diretrizes do CONANDA, a lei estadual estabelece que o poder executivo deve fornecer os meios e recursos necessários para a instalação e funcionamento permanente do CRIAD, assegurando a sua autonomia administrativa e financeira (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Sendo assim, verificar as condições de infraestrutura do Conselho Estadual é fundamental, pois suas condições materiais podem comprometer a atuação e o encaminhamento das demandas de competência dos conselheiros. Para a qualidade de sua atuação e funcionamento é essencial que o poder executivo assegure condições adequadas para o funcionamento do CRIAD.

O Conselho Estadual tem sede na Casa dos Direitos Advogado “Ewerton Montenegro Guimarães”. O Conselho dispõe de um espaço físico com boas condições de localização, tamanho, conservação e privacidade. Existe a sua disposição mobiliário adequado, assim como material de consumo, computadores, internet, telefone/fax, além de possuir bibliografias sobre os principais temas relacionados à área da infância e juventude, bem como resoluções, leis e pareceres.

De acordo com a lei estadual, o CRIAD pode, ainda, requisitar recursos humanos e materiais dos órgãos públicos que o compõem para formação e funcionamento de sua secretaria geral, assim como o assessoramento ao Conselho Curador do Fundo para a Infância e a Adolescência (ESPÍRITO SANTO, 1991). Verificamos que o Conselho Estadual conta com pessoal de apoio, nesse caso uma secretária executiva, cedida pelo poder público. No entanto, os conselheiros avaliam que apenas a existência de uma secretária a disposição do Conselho não é suficiente para as necessidades da gestão e desenvolvimento das atividades do CRIAD.

Sobre esse aspecto, ao longo desse trabalho, muito já foi exposto sobre o caráter eminentemente político e democrático dos Conselhos, ressaltando, a todo tempo, a importância da participação dos conselheiros no Sistema de Garantia de Direitos. Nesse sentido, portanto, é relevante considerar a importância de um suporte técnico,

para subsidiar as ações dos conselheiros, tendo em vista que, trabalhando em uma realidade concreta, faz-se necessário apoio em áreas de conhecimento e atuação que muitas vezes não são alcançadas pelas competências profissionais dos conselheiros.

É importante ressaltar, que os técnicos, servem para fortalecer o papel do CRIAD, uma vez que eles devem oferecer o suporte necessário, por exemplo, para que os conselheiros deliberem sobre determinado assunto, ou formulem documentos pautados em saberes técnicos e científicos. Essa é uma questão apontada, inclusive, na fala de alguns conselheiros.

[...] quando a gente fala do conselho em si, do CRIAD, [...] a gente tem que falar também da equipe técnica. Porque, às vezes, a gente pedia uma informação, mas a gente não conseguia muito trabalhar com aquela informação, devido ao corpo técnico. A gente não tem corpo técnico no CRIAD, [...]. (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD).

Uma grande dificuldade que a gente tem hoje é que a gente não tem recursos humanos no conselho. [...] Isso é ruim, porque eu acho que a Secretaria (SEADH) tinha que ser parceira nesse sentido, de fornecer recursos humanos que dessem condições para o conselho viabilizar aquilo que é seu papel, daquilo que são suas prerrogativas. (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD).

Essa é uma necessidade que não é exclusividade dos conselheiros estaduais do ES. Em âmbito nacional, “[...] 72% dos Conselhos julgaram insuficiente o número de pessoas com essa habilidade.” (BRASIL, CONANDA 2007, p. 301). Dentre os comentários sobre essa carência de técnicos nos Conselhos, observa-se, basicamente, duas categorias gerais: a justificativa pela alta demanda de trabalho; e a necessidade de pessoal de apoio e equipe técnica direcionada a determinadas funções como, por exemplo, assessoria jurídica e financeira e assistência social (BRASIL, CONANDA 2007).

A sustentação e a ampliação da ideia de que as políticas sociais básicas são essenciais para garantir a proteção integral levam os Conselhos dos Direitos a admitirem funções que operam em novas linhas de ação, visando à articulação do Sistema de Garantia de Direitos, envolvendo todas as instâncias legalmente instituídas para o enfrentamento das violações de direitos sofridas por crianças e adolescentes no Brasil.

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente tem uma tarefa intersetorial. [...] é responsável pela política de proteção integral da infância que tem um corte intersetorial e atravessa todas as áreas da política (VOLPI, 2000, p. 33).

Deste modo, para cumprir todas as suas tarefas nessa rede de proteção, vincula-se ao CRIAD o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), cujos recursos somente podem ser destinados seguindo os critérios estabelecidos pelo Conselho.

Os fundos são “[...] o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. (art. 71 da Lei Federal Nº 4.320 de 1964)”. Assim, o FIA é um fundo especial destinado a financiar ações na área da infância e adolescência. Sua base legal está nos artigos 88, 154, 214 e 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990). No caso do Espírito Santo, o fundo foi criado pela Lei Estadual nº 4.653 de 1992 - regulamentada pelo decreto 3447-N de 1992.

O FIA consiste em um fundo específico, que deve ser necessariamente aplicado no âmbito de políticas de atendimento aos direitos, tendo em vista que não se destina à cobertura das políticas sociais básicas e nem das políticas de assistência social. Tais políticas devem ser garantidas por recursos orçamentários próprios, aplicadas de acordo com o paragrafo único do artigo 4º do ECA, que assegura à criança e ao adolescente a destinação privilegiada de recursos públicos (BRASIL, 1990).

No âmbito do Conselho, o FIA deve ser gerido por um Conselho Curador composto por seis membros eleitos dentre os conselheiros estaduais do CRIAD, pelo voto de 2/3 dos seus integrantes. Ressalta-se que deve ser garantida a paridade de representação entre os órgãos públicos e as entidades comunitárias. Ao Conselho Curador do FIA, compete manter os recursos do Fundo à disposição do CRIAD, ao qual ele deve prestar contas, obrigatoriamente, a cada semestre, ou sempre que for requerido por, no mínimo, 1/3 dos conselheiros do CRIAD (ESPÍRITO SANTO, 1991).

O CRIAD é quem gerência o FIA no Espírito Santo. É o Conselho que delibera como os recursos do fundo serão gastos. No entanto, o Fundo está ligado, atualmente, administrativamente e burocraticamente a SEADH, que autoriza a liberação de recursos para as ações na área da infância e adolescência mediante a deliberação do Conselho. Dessa forma, observa-se que é o CRIAD que possui autonomia política para gerir o Fundo, mas a gerência administrativa fica a cargo da Secretaria de Estado.

Sobre a gestão do FIA, é importante ressaltar que a transferência do CRIAD da SEJUS para a SEADH em 2011, também trouxe consequências para a utilização dos recursos do Fundo. Enquanto o CRIAD esteve vinculado a SEJUS, o CNPJ do FIA também era ligado a esta Secretaria que era quem geria administrativamente e burocraticamente os recursos do FIA. Com a desvinculação de uma Secretaria para outra, também teve que ocorrer essa alteração no CNPJ que, devido a questões burocráticas, deixou o Fundo sem ser operado por um período. A fala de um dos conselheiros exemplifica como essa mudança influenciou na operacionalização do FIA.

A transferência do CRIAD da SEJUS para a SEADH gerou algumas dificuldades na gestão do FIA, devido a questões burocráticas. O Fundo ainda estava vinculado a SEJUS e não estava sendo operado e demorou muito tempo para voltar a funcionar. Eu lembro que eu fiz uma captação importante de recurso com uma empresa privada e a gente não conseguiu executar por causa desse tramite burocrático, porque o CNPJ não era da SEADH, ainda estava vinculado a SEJUS, enfim, toda essa confusão. (ENTREVISTADO Nº 03 – CONSELHEIRO CRIAD).

Os recursos do Fundo são provenientes de fontes diversas como, por exemplo, dotações orçamentárias previstas no orçamento do Estado; transferência da União; contribuições e doações de pessoas jurídicas de direito público e privado; contribuições e doações de organismos internacionais; recolhimento de multas decorrentes de penas pecuniárias aplicadas à violação dos direitos de crianças e adolescentes; dentre outros (ESPÍRITO SANTO, 1992).

Merece destaque a grande importância do Conselho na gestão do FIA, bem como a própria importância desse Fundo no processo de democratização, na deliberação, fiscalização e avaliação de programas executados com recursos do FIA, uma vez

que também cabe ao Conselho definir as entidades que receberão tais recursos, assim como fiscalizar e avaliar a execução dos programas realizados pelas entidades contempladas.

Sobre o FIA, Tatagiba (2002, p. 96), avalia que “as fragilidades dos conselhos se reflete e se reforça também no problema da gestão e controle dos fundos”, pois em seu estudo a autora expõe a dificuldade de se obter repasses de recursos via orçamento, uma vez que os recursos disponíveis no Fundo na maioria das vezes são originários de incentivos fiscais provenientes de instituições privadas. Com isso, o que se observa é a grande resistência do próprio governo em de fato possibilitar que as instituições de caráter democrático e deliberativo atuem, de acordo com o previsto em lei, na construção da democracia participativa e de mecanismos mais transparentes de gestão, fiscalização e controle.

Apresentadas as características gerais do CRIAD e algumas questões que influenciam a sua relação com a SEADH cabe, agora, entender o seu papel no Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente no Espírito Santo e as principais atribuições do Conselho nessa rede de proteção.

5.1.2 O CRIAD no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

Para compreender o papel do CRIAD no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) é preciso, inicialmente, entender o que é esse sistema. O SGD é uma forma de materializar a Doutrina da Proteção Integral, assegurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Consiste em dar garantias legais para que toda criança e adolescente tenham direito ao pleno desenvolvimento físico, psicológico e social.

De nada adiantaria a luta pelo reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes, o reconhecimento de que são sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, se não procurarmos garantir esses direitos. Ou seja, promovê-los e protegê-los, através de instrumentos normativos, de instâncias públicas e de mecanismos todos com o mesmo objetivo (NETO, 2005).

[...] É preciso que se institucionalize e fortaleça um “sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente” no país, nos moldes dos sistemas internacional e interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos, aos quais um sistema nacional se articule e se integre (NETO, 2005, p. 12).

No Brasil, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente deve ser realizado através de uma política de atendimento, resultante da articulação de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesse Sistema, a política de atendimento consiste em um conjunto de ações adotadas nas áreas das políticas sociais básicas, programas de assistência social e programas de proteção especial e jurídica para crianças e adolescentes.

Para Myrian V. Baptista (2012, p. 190), a estruturação desse Sistema

[...] não contemplaria uma política setorial apartada, mas iria ressaltar a perspectiva de integralidade da ação, que deveria cortar transversal e intersetorialmente todas as políticas públicas, incluindo nesse sistema o campo da “administração da justiça”, ao lado do campo das “políticas de atendimento”.

Nesse sentido, é preciso ter clareza que o SGD “[...] se operacionaliza mais como um ‘sistema estratégico’ do que propriamente como um ‘sistema de atendimento direto’. (NETO, 2005, p. 14)”.

Para a implantação desse Sistema destaca-se a necessidade de refletir as ações, bem como as inter-relações institucionais referentes às diferentes situações em que crianças e adolescentes precisam de proteção, buscando a garantia de seus direitos, definindo com clareza os papéis dos diversos atores sociais responsáveis pela efetivação do ECA, posicionando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados. Cabe ressaltar, também, a necessidade de fortalecer o controle externo da sociedade civil sobre esse Sistema (BAPTISTA, 2012).

No ano de 2006, visando apoiar e fortalecer o SGD, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em deliberação conjunta, assinaram a resolução de nº. 113, de 16 de

Abril. Tal resolução dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento desse Sistema, definindo - em seu artigo 2º - como competência do SGD

[...] promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006).

A esse Sistema cabe, ainda, a tarefa de enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades que se manifestam nas formas de discriminação, exploração e violências, sustentadas por razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade regional. Essas questões dificultam consideravelmente a concretização plena dos direitos humanos do público infanto-juvenil, assegurados nas diversas legislações vigentes (CONANDA, 2006).

Tal resolução estabelece que a configuração do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente se estrutura a partir da articulação e integração em rede das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, a partir de três eixos estratégicos: de defesa dos direitos humanos, promoção dos direitos humanos, e controle da efetivação dos direitos humanos (CONANDA, 2006). Essa divisão é importante para compreensão do lugar e do papel de cada órgão/instituição nesse sistema e, consequentemente, o papel do CRIAD no SGD no ES.

No entanto, Neto (2005, p. 15) destaca que “[...] isso não significa que determinado órgão público ou entidade social só exerça exclusivamente funções em uma linha estratégica”. Ao exercer determinadas funções cada um dos atores desse sistema exerce, preponderantemente, um tipo de estratégia de garantia de direitos, mas, podem, também, em caráter secundário, executar estratégias de outros eixos.

O eixo de defesa dos direitos humanos consiste em zelar pela garantia do cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, através de intervenções onde e quando houver ameaças ou violações desses direitos. Esse eixo caracteriza-

se pela garantia do acesso a justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos (CONANDA, 2006).

Já o eixo de promoção dos direitos humanos compreende as políticas sociais básicas destinadas à população infanto-juvenil e às suas famílias. Ou seja, operacionaliza-se através do desenvolvimento da “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, conforme estabelecido no artigo 86 do ECA (CONANDA, 2006).

A operacionalização da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente ocorre através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: (a) Serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais direcionadas a esse segmento geracional; (b) Serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e (c) Serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas (CONANDA, 2006).

A consolidação desse eixo se dá por meio do desenvolvimento de uma política de atendimento, que integra o âmbito maior da política de promoção e de proteção dos direitos humanos. É uma política especializada, a qual deverá desenvolver-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas sociais (infraestruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações em favor da garantia daqueles direitos (BAPTISTA, 2012, p.194-195).

O terceiro eixo do SGD consiste no eixo de controle da efetivação dos direitos humanos em que é tratado da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas sociais voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes, através de ações de organizações da sociedade civil ou por meio das instâncias formais de participação estabelecidas na lei, nesse caso os Conselhos dos Direitos.

O controle social do direito é a área preferencial e peculiar das organizações da sociedade civil organizada para que seja exercitado esse controle. Além dessas organizações, esse eixo atua também através das instâncias públicas colegiadas próprias, tais como os conselhos dos direitos, conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas e órgãos e poderes de controle interno e externo de

fiscalização contábil³². No caso dos conselhos, tem-se ainda a garantia da paridade na participação entre órgãos governamentais e de entidades sociais (BAPTISTA, 2012).

É nesse eixo que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo está inserido. É nele que o CRIAD deve exercer a sua função seminal, que o capacita e legitima para a sua inserção institucional nos outros eixos estratégicos desse Sistema, tornando-o imprescindível para o fortalecimento da democracia.

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 4.521, em seu artigo 7º, define as atribuições do CRIAD nessa rede de proteção. Dentre as diversas responsabilidades do Conselho Estadual está a formulação da Política Estadual de Promoção de Defesa e Atendimento à Criança e ao Adolescente no Estado do Espírito Santo, que deve ser pautada na garantia e respeito aos direitos fundamentais da cidadania, assegurando que as ações básicas atinjam efetiva e eficazmente a população de baixa renda (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Em consonância com a resolução 113 do CONANDA, o CRIAD deve acompanhar, avaliar e monitorar as ações de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, no território capixaba, deliberando previamente a respeito, por meio de normas, recomendações e orientações (CONANDA, 2006; ESPÍRITO SANTO, 1991).

Em parceria com os Poderes Executivo e Legislativo Estaduais, compete ao CRIAD definir as dotações orçamentárias a serem destinadas à execução de políticas sociais e dos programas de atendimento de crianças e adolescentes, bem como estabelecer as prioridades de atuação, deliberando sobre a aplicação de recursos em programas e projetos destinados ao público infanto-juvenil no ES (ESPÍRITO SANTO, 1991).

³² Esses órgãos estão definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O CRIAD também deve controlar e fiscalizar as ações das entidades (públicas e privadas) que executam a política e os programas de promoção e atendimentos dirigidos a crianças e adolescentes, além de avaliar e aprovar (ou não) os planos, programas e projetos de atendimentos a esse segmento geracional, tanto públicos como de entidades comunitárias, zelando sempre pela sua execução e avaliando seus resultados (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Quanto à violação dos direitos, cabe ao CRIAD formular, encaminhar e acompanhar junto aos órgãos competentes, denúncias de todas as formas de negligência, omissão, discriminação, exclusão, exploração, violência, crueldade e opressão contra crianças e/ou adolescentes, acompanhando e fiscalizando a execução das medidas necessárias (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Na sua relação com os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e com os conselhos tutelares, cabe ao CRIAD apoiar-los e incentivar a sua criação em todo o território capixaba, fornecendo subsídios para a sua atuação (ESPÍRITO SANTO, 1991).

O CRIAD também deve assumir um papel educador e de difusão dos direitos das crianças e dos adolescentes no ES, difundindo amplamente os princípios Constitucionais e do ECA, além de promover, incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas com o objetivo de difundir, discutir e reavaliar as políticas sociais básicas, assegurando os recursos necessários (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Em âmbito estadual, é o CRIAD quem deve administrar o Fundo para a Infância e Adolescência, destinado a financiar a criação e manutenção da rede de proteção dos direitos do público infanto-juvenil e as atividades e capacitação de conselheiros tutelares (CONANDA, 2006). Nesse sentido, o CRIAD deve definir a política de captação, administração e aplicação dos recursos financeiros que venham a constituir, em cada exercício, o FIA (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Ao longo desse item, procuramos entender o que é o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, como ele está organizado e o papel que o

CRIAD assume nessa rede no estado do Espírito Santo. Cabe-nos, agora, verificar de que modo o Conselho se organiza e atua para materialização de suas atribuições.

5.1.3 Organização e funcionamento do CRIAD

Como já citado, os Conselhos Estaduais são instituições muito recentes na história política brasileira, cuja criação ocorreu de forma concomitante com as mudanças promovidas pela CF 1988 e, posteriormente, pelo ECA. Nesse sentido, Cunha (2009) e Tatagiba (2007), enfatizam a importância do desenho institucional – entendido como uma série de regras que estruturam uma determinada forma institucional buscando promover determinados resultados em um contexto em particular – para o alcance dos seus resultados democráticos e deliberativos.

Para averiguar as regras que estruturam o funcionamento do CRIAD foi analisada a sua Lei de Criação e seu Regimento Interno, dois tipos de documentos que nos permitem conhecer as condições normativas do conselho e seu potencial democrático e deliberativo. Na análise desses documentos, foi possível identificar que a Lei de Criação do CRIAD estabelece que o próprio Conselho deve formular o seu Regimento Interno, bem como as suas alterações. Assim, ainda que exista uma certa moldura instituída pela lei, o CRIAD tem liberdade, no âmbito do seu Regimento, de alterar as suas regras de funcionamento e do seu processo deliberativo. No entanto, embora o Conselho tenha essa autonomia, o que verificamos é que o seu Regimento Interno nunca sofreu modificações desde sua elaboração em 1993, mesmo os conselheiros avaliando essa necessidade, como apontado na fala de um dos conselheiros entrevistado

[...] uma das coisas que é assunto recorrente no CRIAD é a atualização das legislações estaduais, tanto a lei do CRIAD, como a lei do FIA, quanto o decreto regulamentador e até o regimento interno. Isso é algo que não depende de ninguém, a não ser do pessoal do CRIAD. No entanto, são instrumentos que estão bastante defasados (ENTREVISTADO Nº 02 – CONSELHEIRO CRIAD).

Assim, mesmo com a necessidade de reformulação, é o Regimento Interno de 1993 que organiza e orienta a atuação do Conselho. Diante disso, é a partir dessa normativa que apresentaremos, em seguida, como se organiza e funciona o CRIAD.

O CRIAD está organizado, internamente em: Plenário, Diretoria, Secretaria Geral e Conselho Curador do FIA. O plenário é formado pela reunião conjunta de todos os conselheiros que podem deliberar validamente quando cumprido o “quórum” mínimo de 1/3 de seus membros. Nesse caso, compete ao plenário: conhecer e deliberar sobre as questões e matérias de sua competência; expedir resoluções, normas e atos destinados ao cumprimento e execução de suas decisões; conhecer e acompanhar o cumprimento das atribuições regimentadas da diretoria e secretaria geral; deliberar sobre a administração dos recursos financeiros, orçamentários ou extra-orçamentários; constituir e compor o conselho curador do FIA; e, eleger, dentre seus membros, os conselheiros que farão parte da diretoria e estruturar a secretaria geral (ESPÍRITO SANTO, 1993).

Quanto às sessões do Conselho, o CRIAD deve se reunir em sessão plenária, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que necessário, por meio de convocação da Diretoria. É importante destacar, que as sessões somente são instaladas em primeira convocação com a presença da maioria dos conselheiros, ou em segunda convocação, após trinta minutos, com a presença mínima de 1/3 de seus membros (ESPÍRITO SANTO, 1993). As gestões 2011-2013 e 2013-2015, objeto da nossa pesquisa, tinham como data, previamente, agendadas para as reuniões ordinárias do Conselho sempre a última terça-feira de cada mês.

Durante a gestão 2011-2013 os conselheiros se reuniram em 17 sessões plenárias ordinárias e 02 de caráter extraordinário. Verifica-se que, nessa gestão, não ocorreram todas as reuniões previstas no regimento interno, pois sua sessão de posse só ocorreu em Novembro de 2011 e não em Agosto como está previsto na legislação. Já na gestão 2013-2015, até Junho de 2015, os conselheiros já haviam se reunido em 20 sessões plenárias ordinárias e 02 sessões extraordinárias. Nota-se que por ter assumido o CRIAD em Setembro de 2013, essa gestão teve um número maior de encontros.

Como já mencionado anteriormente, a diretoria do CRIAD é composta pelo presidente, vice-presidente e secretário geral, eleitos dentre seus membros para um mandato de dois anos. A diretoria cabe deliberar, em conjunto, sobre os assuntos internos do Conselho. A Secretaria Geral do Conselho é responsável por coordenar as atividades e demais serviços internos do CRIAD, bem como a coordenação administrativa da Assessoria Técnica (ESPÍRITO SANTO, 1993).

O Conselho Curador do FIA é constituído por seis membros titulares do CRIAD eleitos por 2/3 de seus representantes garantindo a paridade entre membros do governo e da sociedade civil. Dentre esses seis membros, duas vagas são para o presidente e o vice-presidente do CRIAD, sendo que o vice-presidente é quem deve assumir a diretoria do Conselho Curador do FIA, cabendo a ele a convocação e direção das reuniões. Esse Conselho, deve se reunir ordinariamente a cada trimestre civil e extraordinariamente sempre que avaliar necessário. Cabe destacar que as decisões do Conselho Curador devem ser referendadas pelos conselheiros do CRIAD, salvo os casos em que é demandada urgência. Além disso, é de sua responsabilidade a gestão dos recursos do FIA no CRIAD (ESPÍRITO SANTO, 1993).

Outro aspecto que merece ser destacado, quanto à organização interna do CRIAD, diz respeito à existência de comissões internas de trabalho. De acordo com Cunha (2009), as comissões são um recurso organizacional relevante, pois possibilitam a diversificação dos temas de discussão. Somado a isto, as comissões proporcionam condições que aumentam a possibilidade de estabelecer relações igualitárias no interior dos conselhos. Isso porque elas possibilitam o esclarecimento dos conselheiros com informações técnicas necessárias ao debate, de modo a minimizar a assimetria informacional.

No Regimento Interno do Conselho, está previsto as comissões especiais de estudos que pode ser proposta pela diretoria para que o plenário constitua tais comissões especiais, temporárias, para estudo e análise de matérias que exijam conhecimentos específicos e exames profundos (ESPÍRITO SANTO, 1993).

Atualmente, existem no CRIAD, quatro comissões permanentes de trabalho: Comissão de apoio aos conselhos tutelares e municipais dos direitos da criança e do adolescente; Comissão de políticas públicas; Comissão de planejamento e orçamento; e, Comissão de medidas de proteção socioeducativas. Cada comissão possui um coordenador que é quem conduz as atividades das comissões e quem leva para as plenárias as ações desenvolvidas nesses grupos de trabalho. Cada comissão se reúne de acordo com uma agenda de reunião específica.

A partir da leitura das atas das reuniões do CRIAD (gestões 2011-2013 e 2013-2015), observamos a frequência com que as Comissões temáticas fizeram repasse das atividades desenvolvidas para a plenária. Verificou-se que durante a gestão 2011-2013 esse tema apareceu nas atas apenas duas vezes, enquanto na gestão 2013-2015 os repasses das atividades das comissões nas reuniões do CRIAD aconteceram nove vezes. Esses dados trazem uma indicação de que durante a gestão 2013-2015 as comissões temáticas do Conselho atuaram de forma mais efetiva e consistente, levando as discussões de temas específicos mais vezes para a reflexão dos conselheiros. Além disso, reforça a importância de utilização desse recurso para a ampliação das ações do Conselho.

A formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes é uma das atribuições do Conselho Estadual, para sua elaboração é necessário que se conheça a real situação desse segmento geracional no ES. Uma das maneiras de se obter essas informações é através da realização de um diagnóstico regional, que possa subsidiar as ações do Conselho. Dada à importância desse tipo de documento, procuramos verificar junto ao CRIAD se ele existe. A resposta que obtivemos é que o CRIAD atua sem essa ferramenta, pois não elaboraram esse diagnóstico devido à falta de profissionais no Conselho.

Observamos, assim, que a realidade do Conselho capixaba não se difere da maioria dos Conselhos Estaduais brasileiros, em que 52% dos conselhos pesquisados atuam sem essa ferramenta. Os demais estão entre aqueles que têm o documento elaborado (12%) e os que estão em fase de elaboração (36%) (BRASIL, CONANDA 2007). Cabe ressaltar, que no estado do ES esse documento sequer está em fase de elaboração.

Sobre esse aspecto, Torres, Tatagiba e Pereira (2009, p. 41), alertam que

A lacuna geral na realização de diagnósticos é bastante preocupante, pois compromete a capacidade do Conselho de Direitos de exercer o controle social sobre as ações do governo, dificultando a possibilidade de inserir na agenda de prioridades aquelas situações ainda não resolvidas na localidade, seja pela ausência de serviços específicos, seja pela sua limitada cobertura ou ainda pela baixa qualidade dos serviços oferecidos às crianças e adolescentes.

As autoras ressaltam, ainda, que essa é uma fragilidade observada em praticamente todos os conselhos gestores de políticas públicas. Fato agravante para o cenário da participação popular e da garantia de direitos sociais. Diante disso, as autoras entendem existir uma necessidade urgente de definição das medidas necessárias para qualificar as ações dos conselheiros, principalmente na sua capacidade de produzir informação e realizar diagnóstico (TORRES; TATAGIBA; PEREIRA, 2009).

Por fim, outro instrumento importante para a organização e atuação do Conselho é o Planejamento Estratégico. Trata-se de um documento que reúne um conjunto de ações que devem ser realizadas em determinado período temporal, servindo como ferramenta de gestão dando suporte para uma ação coerente e orientada. Para que haja uma coerência no andamento das atividades do Conselho ao longo do tempo é recomendado que esse plano seja documentado, visando que todos os conselheiros sejam guiados pelo mesmo instrumento. O CRIAD no ES, assim como a maioria (72%) dos Conselhos Estaduais pesquisados nacionalmente, possui essa ferramenta para auxiliar e nortear a sua atuação (BRASIL, CONANDA 2007). A existência desse documento no Conselho é fator positivo na condução de suas atividades que demonstra a preocupação dos conselheiros em conduzir um trabalho pautado em um planejamento previamente realizado.

Apresentadas as características do CRIAD, seu papel no SGD e como se dá a sua organização e funcionamento, interessa-nos, agora, conhecer o outro ator dessa relação: a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH).

5.2 A SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS – SEADH

A caracterização histórica dessa instituição, o seu papel na gestão da assistência social no ES, bem como sua estrutura e funcionamento nos ajudará a identificar fatores que contribuem e/ou atrapalham a sua relação com o CRIAD, nos fornecendo subsídios para uma análise mais profunda sobre o tema. Assim, nas próximas linhas, apresentaremos a SEADH a partir da legislação, de publicações da Secretaria e das entrevistas com os servidores.

5.2.1 Caracterização histórica da SEADH

A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos é uma instituição de caráter público, vinculada ao governo do Estado do Espírito Santo, que passou por algumas reformulações antes de chegar a sua configuração atual.

Em 1991, a Secretaria de Estado de Trabalho e da Ação Social foi substituída pela Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (SEJUC), incluída na estrutura organizacional do governo do estado do Espírito Santo, como órgão público que tratava da assistência social e da justiça. A SEJUC foi criada pela lei complementar nº 011 de 14 de maio de 1991, que regulamenta a criação de diversos órgãos do governo. Nesse período, dentre as diversas responsabilidades da SEJUC, foi estabelecido seu papel na área da assistência social no ES (ESPÍRITO SANTO, 1991). Assim, de acordo com o artigo 8º da lei complementar nº 011 de 1991, cabia a SEJUC

[...] a assistência e a orientação às organizações sociais e as entidades comunitárias; o atendimento a grupos específicos em situação de inaptação social; assistência e orientação à criança carente, às famílias de baixa renda, aos migrantes, aos idosos, e aos grupos técnicos; as atividades relativas à segurança e à higiene do trabalho; às atividades relativas à pesquisa e a divulgação de oportunidades de emprego [...] (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Em 05 de Maio de 1999, a lei complementar nº 145 extingue a SEJUC e institui a Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS). Nessa época, a SETAS tinha como competência o planejamento, coordenação, e execução de

políticas sociais voltadas à proteção da família, maternidade, infância, adolescência, velhice, dos portadores de deficiência e de grupos de excluídos, bem como das diretrizes e ações objetivando a geração de emprego e renda (ESPÍRITO SANTO, 1999).

A SETAS era estruturada em: Gabinete do Secretario, 2 Subsecretarias, 4 Grupos administrativos, 3 Conselhos (de defesa dos direitos da pessoa idosa, da assistência social e da pessoa portadora de deficiência) e 3 Gerências: Gerência de Ação Social, Gerência de Projetos e Gerência de Trabalho e Renda (ESPÍRITO SANTO, 1999). Verifica-se que nesse período, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente ainda não era vinculado administrativamente a Secretaria de Estado de Assistência Social.

De acordo com o artigo 9º da Lei Complementar nº 145, de 04 de Maio de 1999, a Gerência de Ação Social tinha como atribuição “coordenar, controlar, implementar e acompanhar os programas e projetos relativos à assistência social, propondo políticas e estratégias relativas a sua área de atuação”. (ESPÍRITO SANTO, 1999).

Durante seis anos a SETAS foi o órgão público responsável pela coordenação das ações em âmbito da assistência social no território capixaba. Somente em 2005 foi aprovada a Lei complementar nº. 316, de 03 de Janeiro, estabelecendo a reestruturação da SETAS, dando origem a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES) (ESPÍRITO SANTO, 2005).

O artigo 1º da lei complementar nº 316, estabelece que compete a SETADES,

[...] a formulação, coordenação, planejamento, articulação e execução das políticas do trabalho, assistência e de desenvolvimento social da família, da infância, da adolescência, da juventude, do idoso, bem como a atenção prioritária às pessoas portadoras de deficiência e aos grupos excluídos e/ou discriminados pela sua condição de etnia, idade, gênero e condição econômica (ESPÍRITO SANTO, 2005).

A reformulação da SETAS em SETADES, acarreta em mudanças também na sua estrutura organizacional, sendo criada novas gerências e, por conseguinte, trazendo novas atribuições para a Secretaria. Com a nova estruturação da SETADES, além

dos conselhos já vinculados administrativamente a Secretaria, 02 novos conselhos passam a fazer parte da sua estrutura organizacional: Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher no Estado do Espírito Santo (CEDIMES); Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Espírito Santo (CONSEA-ES). Também passa a estar vinculada a SETADES a Comissão Estadual do Trabalho (CET) (ESPÍRITO SANTO, 2005).

A nova lei também institui na estrutura da SETADES o Núcleo de Avaliação de Políticas Sociais Integradas e de capacitação; a Gerência da Unidade Estadual de Microcrédito; a Gerência do Sistema Único de Assistência Social; a Gerência de Desenvolvimento Social Integrado e uma Assessoria Especial de Atenção a Criança, ao Adolescente e a Juventude (AECAJ) (ESPÍRITO SANTO, 2005).

A criação da Gerência do Sistema Único de Assistência Social buscava seguir as diretrizes nacionais da Política Nacional de Assistência Social. O artigo 10 da lei complementar nº 316, de 03 de Janeiro de 2005, estabelece como responsabilidades da Gerência do SUAS,

[...] a formulação, estruturação, implantação, implementação, coordenação geral da política e da gestão do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, no âmbito do Estado do Espírito Santo; a coordenação, no âmbito do Estado, do Sistema Nacional de Informação da Assistência Social; a coordenação, acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada - BPC; o apoio ao desenvolvimento das atividades da Comissão Intergestora Bipartite - CIB; a implementação e execução descentralizada de programas e projetos da assistência social, com enfoque na família, com atenção especial às pessoas portadoras de deficiência e aos grupos excluídos e/ou discriminados pela sua condição de etnia, idade, gênero e condição econômica; a participação na formulação e desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito estadual; a articulação, a coordenação dos programas federais de assistência social e de transferência de renda no âmbito Estadual; a coordenação das ações de caráter emergencial, bem como do atendimento e encaminhamento de casos relacionados à assistência social imediata motivados por situações de vulnerabilidade temporária, em interação com os municípios e/ou outros órgãos do Governo Estadual ou instituições afins; outras atividades correlatas.

Vale destacar, porém, que embora essa nova lei tenha determinado uma nova estrutura organizacional para a SETADES não foi essa organização que vigorou. Isso se deve ao fato de que, visando se adequar a Política Nacional de Assistência Social, e ampliar o atendimento do SUAS, com vistas a beneficiar a população alvo

dos serviços, foi feita uma proposta de reestruturação organizacional dos serviços prestados pela Assessoria Especial de Atenção a Criança, ao Adolescente e a Juventude – AECAJ (ENTREVISTADO Nº 08 – SERVIDOR SEADH³³).

O redesenho do PPA 2008 – 2011 da SETADES considerou a estruturação do planejamento em conformidade com as alterações trazidas pelo SUAS. Com isso, a estrutura vigente (AECAJ) ficou definida como “Programa Assistência Social Especial e como Ação - Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.” Dessa forma, sua competência em âmbito de Estado é de coordenação estadual do SUAS (ENTREVISTADO Nº 08 – SERVIDOR SEADH). Diante destas mudanças, ocorreram alterações internas na organização do setor, com modificações no fluxograma de atividades.

Porém, é fundamental destacar que pela primeira vez, dentre as diversas reformulações que a Secretaria passou, foi incluída em sua estrutura uma Assessoria especial para tratar das questões referentes ao público infanto-juvenil no ES. No entanto, essa Assessoria não se manteve por muito tempo, sendo reformulada e, até então, não foi incluído novamente na estrutura da Secretaria um setor específico para a área da criança e do adolescente. A ausência desse setor dentro da Secretaria e no governo do Estado de modo geral, é uma das questões apontadas como fator que dificulta a relação do CRIAD com a SEADH, bem como a luta pelos direitos desse segmento geracional no território capixaba. Fato apontado, inclusive, em algumas entrevistas.

Essa área é um vazio na secretaria. Porque, quando ocorreu a reformulação da Secretaria, a gente achou que a subsecretaria de direitos humanos ia dar conta da política de atendimento a infância e adolescência. Porém, a Secretaria foi sendo dividida, dividida, para poder governar e aí fragmentou e ficou assim. E, agora, da fragmentação pra extinção é uma coisa natural. A área da criança e do adolescente não se fortaleceu, porque não teve nada. A gente aqui não podia nem debater e fortalecer, porque ninguém conhecia e não tinha nada que fazia essa articulação (ENTREVISTADO Nº 08 – SERVIDOR SEADH).

[...] Em minha opinião há uma divisão da gestão no âmbito nacional [...] desde lá a criança e o adolescente já são divididos, assim a política para criança e adolescente esta dividida. A Secretaria Nacional de Direitos

³³ Durante a entrevista realizada com servidor efetivo da SEADH, que atuava na extinta SETADES, buscamos esclarecer algumas dúvidas sobre a reestruturação da SETADES, tendo em vista que essa mudança da AECAJ em PSB e PSE não aparecem na legislação.

Humanos e o MDS pensam políticas para criança e o adolescente de forma fragmentada, um pensa aqui e outro pensa lá, [...] não há uma intersectorialidade na condução da política para esse público. Então, eu acho que isso fragiliza em todos os aspectos, em todos os entes federativos. Então, também devido a isto, há uma fragilidade muito grande na SEADH (ENTREVISTADO Nº 09 – SERVIDOR SEADH).

Dando continuidade à caracterização histórica da Secretaria, em 11 de Janeiro de 2011, a Lei Complementar nº 582 faz novas reformulações na SETADES que passa a ser denominada Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, a atual SEADH. O artigo 1º dessa mesma lei estabelece que a Secretaria tem como competência a

[...] formulação, coordenação, planejamento, articulação e execução das políticas de assistência social, dos direitos humanos, da família, da infância, do adolescente, da juventude, do idoso, bem como a atenção prioritária às pessoas com deficiência e aos grupos excluídos e/ou discriminados pela sua condição de etnia, idade, gênero e condição econômica (ESPÍRITO SANTO, 2011).

Uma das mudanças trazidas pela nova legislação foi à transferência do Conselho Estadual de Direitos Humanos e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CRIAD) vinculados administrativamente a Secretaria de Estado de Justiça (SEJUS) para a SEADH. Do mesmo modo, foram transferidos da SEJUS para a SEADH o Núcleo de Direitos Humanos e a Casa dos Direitos “Advogado Ewerton Montenegro Guimarães”, sede do CRIAD atualmente (ESPÍRITO SANTO, 2011).

A estrutura organizacional da Secretaria também passa por alterações. As maiores mudanças foram em nível de gerência, pois foram instituídas quatro subsecretarias: Subsecretaria de Estado para Assuntos Administrativos; Subsecretaria de Estado de Assistência Social; Subsecretaria de Estado de Direitos Humanos; e a Subsecretaria de Estado do Trabalho e Renda (ESPÍRITO SANTO, 2011). Já em nível de execução programática foram mantidas as gerências da extinta SETADES.

Com a nova configuração, a Proteção Social Básica e Especial passam a ser gerências vinculadas a Subsecretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, assim como a Gerência do Sistema Único de Assistência Social. A nova legislação

adequa a estrutura da SEADH ao modelo de assistência social previsto na Lei Orgânica da Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social.

O caminho percorrido pela assistência social no governo do estado do Espírito Santo indica que ela passou por diversas modificações e reformulações para alcançar a posição assumida hoje dentro da estrutura administrativa do governo do estado. Nos mostra, também, que mesmo passando por diversas reformulações a Secretaria só designou uma vez um setor para lidar com as questões da infância e da adolescência e, mesmo assim, esse setor logo passou por modificações. Isso sugere uma fragilidade na atenção desse segmento geracional dentro da Secretaria. Após refazer essa trajetória é preciso entender o papel que a SEADH assume na gestão da assistência social no território capixaba, considerando as diretrizes nacionais.

5.2.2 O papel da SEADH na gestão da assistência social no Espírito Santo

O atual desenho da assistência social no Brasil orienta-se pela lógica do direito, de acordo com o que foi instituído na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a organização da assistência social em todo o território nacional. Assim, para compreender como a assistência social está organizada no Espírito Santo e qual o papel da SEADH na sua gestão é preciso, inicialmente, entender como ela está constituída em âmbito nacional e as responsabilidades de cada esfera do governo.

A LOAS, lei número 8.742 de 07 de Dezembro de 1993, em seu artigo 1º, estabelece que a assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado, “[...] é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (BRASIL, 1993).

A gestão das ações na área da assistência social está organizada sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, designado como Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Dentre seus diversos objetivos, o SUAS visa estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção

e expansão das atividades realizadas no âmbito da assistência social (BRASIL, 1993).

A gestão do SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecendo as respectivas competências comuns e específicas. Cabe ressaltar, porém, que todas as responsabilidades estão pautadas na ampliação da proteção socioassistencial em todos os seus níveis, visando à erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, além da garantia dos direitos previstos na Constituição de 1988 e nas leis específicas. (CNAS, 2012)

De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), esse Sistema comporta quatro tipos de gestão: a da União; a dos Estados; a do Distrito Federal; e a dos Municípios. Assim, cada ente federado assume responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que serão ofertados pela rede socioassistencial (CNAS, 2012).

Como o objetivo desse tópico é apresentar o papel da SEADH enquanto gestor estatal da assistência social no ES, cabe-nos aqui destacar as responsabilidades dos Estados na gestão do SUAS. De acordo com a lei nº 8.742 de 07 de Dezembro de 1993, artigo 13, compete aos Estados

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. (BRASIL, 1993).

Vale destacar, porém, que a NOB SUAS atribui, além das responsabilidades definidas na LOAS, outras responsabilidades que devem ser observadas pelos Estados, previstas no seu artigo 15 (CNAS, 2012).

No Espírito Santo o Estado, enquanto coordenador da política de assistência social, deve atuar de forma articulada como as esferas federal e municipais, observando as normas estabelecidas no SUAS, cabendo-lhe definir as diretrizes do Sistema Estadual de Assistência Social, coordenar serviços, programas, projetos, benefícios e ações nesse âmbito (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Nesse sentido, foi aprovada e sancionada a Lei Nº. 9.966 de 19 de Dezembro de 2012, que regulamenta o Sistema Único de Assistência Social no ES e estabelece que o órgão gestor da política de assistência social no Estado é a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Definida como órgão gestor da assistência social no ES, a SEADH assume diversas responsabilidades na gestão dessa política no território capixaba. Uma delas é organizar e coordenar o SUAS no ES, bem como prestar apoio técnico aos municípios para que eles possam estruturar e implementar os seus Sistemas Municipais de Assistência Social (ESPÍRITO SANTO, 2012).

A SEADH também é responsável pela regulamentação e coordenação da formulação e implementação da Política Estadual de Assistência Social, em consonância com a PNAS, observando, igualmente, as deliberações das Conferências Nacionais e Estadual e as deliberações do CEAS-ES. Além da regulamentação da Política Estadual, ainda cabe a Secretaria formular o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), a partir das responsabilidades estaduais no aprimoramento da gestão do SUAS e na qualificação dos serviços, em conformidade com os patamares e diretrizes estabelecidos pela Comissão Intergestores Bipartite – CIB e deliberadas pelo CEAS-ES (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Na área do financiamento da política de assistência social no ES, cabe a SEADH cofinanciar serviços de proteção básica e especial, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assim como ações que incentivam o aprimoramento da gestão.

Somado a isto, a Secretaria também deve coordenar, articular e cofinanciar serviços socioassistenciais de média e alta complexidade, em situações que se justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do Estado. O pagamento dos benefícios eventuais, previstos na Lei estadual nº 9.966 de 2012, também devem ser efetuados mediante recursos providos pela SEADH (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Ainda sobre o financiamento da política de assistência no ES, é responsabilidade da SEADH elaborar previsão orçamentaria da assistência social no Estado, garantindo recursos do tesouro estadual. Quanto ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), cabe a Secretaria proceder à transferência obrigatória e regular de recursos desse fundo para os fundos municipais de assistência social, obedecendo à legislação em vigor. Também compete a SEADH instituir pisos por proteção como modalidade de transferência de recursos destinada ao financiamento e cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Quanto à responsabilidade da SEADH com o controle social da política de assistência social, cabe a ela promover a infraestrutura necessária para o funcionamento do CEAS-ES, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, incluindo, também, as despesas com passagens, translados e diárias de conselheiros representantes do governo e da sociedade civil, em situações em que eles estiverem no exercício de suas atribuições, de acordo com o previsto da legislação vigente. Além disso, a Secretaria deve, anualmente, elaborar e submeter ao Conselho os planos de aplicação de recursos do FEAS, assim como, encaminhar para apreciação do CEAS-ES os relatórios trimestrais e anuais de atividades e de execução físico-financeira (ESPÍRITO SANTO, 2012).

A qualidade dos serviços e atendimentos prestados no âmbito da assistência social no território capixaba também é responsabilidade da SEADH. Diante disso, compete a Secretaria aferir os padrões de qualidade de atendimento, observando os indicadores de acompanhamento estabelecidos pelo CEAS-ES para a qualificação dos serviços e benefícios. Pensando ainda na qualidade dos serviços na área da assistência, a SEADH deve coordenar, cofinanciar e executar, em parceria com a

esfera federal, a Política Nacional de Capacitação, baseada nos princípios da NOB-RH/SUAS (ESPÍRITO SANTO, 2012).

A articulação e integração da política estadual de assistência social com outros sistemas que possuem interfaces com o SUAS também é responsabilidade da SEADH. Além disso, a Secretaria deve promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos (ESPÍRITO SANTO, 2012). Verifica-se, aqui, que a articulação da Secretaria com os demais órgãos que compõe o SGD é uma de suas atribuições previstas legalmente, reconhecendo a necessidade e a importância de uma atuação em rede para a garantia de direitos. No entanto, o que veremos no capítulo seguinte, é que os dados coletados indicam uma fragilidade na articulação da SEADH com os demais atores desse Sistema.

A SEADH, enquanto gestor da assistência social no ES, deve, ainda, implantar a vigilância social no âmbito estadual, dirigindo ao planejamento e à oferta qualificada de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. Somado a isto, a Secretaria deve coordenar e publicizar o sistema atualizado de cadastro de entidades e organizações de assistência social, de maneira articulada com os municípios. Monitorar a rede estadual privada que está vinculada ao SUAS, nos âmbitos estadual e regional, é mais uma das responsabilidades da SEADH (ESPÍRITO SANTO, 2012). Embora a vigilância socioassistencial seja uma de suas responsabilidades, de acordo com os servidores entrevistados, esse sistema não tem funcionamento efetivo na Secretaria, dificultando a sistematização de dados referentes à infância e a adolescência no ES, fator que dificulta, inclusive, a troca de informação entre a SEADH e o CRIAD.

As normatizações necessárias à gestão do FEAS/ES, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CEAS/ES, assim como, fornecer a infraestrutura necessária para o funcionamento da CIB/ES, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros para o seu pleno funcionamento, também deve ser assumida pela SEADH (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Verifica-se, assim, que em consonância com o SUAS, são muitas as atribuições e responsabilidades da SEADH enquanto órgão gestor da política de assistência social no Estado do Espírito Santo. Interessa-nos, agora, entender como a Secretaria está estruturada para desempenhar esse papel.

5.2.3 Estrutura e Funcionamento da SEADH

A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos é uma das 26 secretarias que compõe o poder executivo do Governo do Estado do Espírito Santo.

Atualmente, a SEADH em nível de gerência está organizada administrativamente em quatro subsecretarias: Subsecretaria de Estado de Direitos Humanos (SUBDH), Subsecretaria de Estado para Assuntos Administrativos (SUBAAD), Subsecretaria do Estado do Trabalho e Renda e Subsecretaria de estado de Assistência e Desenvolvimento Social (SUBADES). Cada uma delas subdividida em gerências que coordenam áreas específicas da política de assistência social e direitos humanos.

A SUBDH tem como objetivo principal “[...] a articulação política entre as secretarias de Estado e os diversos setores da sociedade, com a finalidade de desenvolver as políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos no Estado do Espírito Santo.” (ESPIRITO SANTO, 2013, p. 71). Sua missão é fomentar e empreender, por meio de suas atribuições como órgão do poder executivo Estadual, a defesa, proteção e promoção dos direitos humanos no ES, procurando equacionar os problemas que dificultam o pleno gozo desses direitos (SEADH, 2015).

Dentre suas competências, está o desenvolvimento e execução de quaisquer ações que tenham como escopo a garantia dos direitos humanos assegurados nas legislações, além de atividades correlatadas. A SUBDH se orienta pela formulação de políticas e diretrizes de promoção e proteção dos direitos humanos. Visando uma maior eficiência em seus processos, essa Subsecretaria se organiza em coordenações voltadas às políticas para populações específicas, como por exemplo, idosos, mulheres, pessoas portadoras de deficiências, comunidades tradicionais e população LGBT. A SUBDH, também deve atuar na defesa dos direitos das crianças e adolescentes do ES, assim como na coordenação política de programas de

proteção a pessoas ameaçadas (ESPÍRITO SANTO, 2013). Observa-se, dessa forma, que a SUBDH seria o setor responsável pela área da infância e adolescência dentro da SEADH.

Para melhor desenvolvimento de suas atividades, a SUBDH encontra-se organizada em duas gerências: a Gerência de Promoção dos Direitos Humanos e a Gerência de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos. A gerência de Promoção desenvolve ações específicas em algumas áreas, como a coordenação dos Direitos da Pessoa Idosa; Coordenação de comunidades tradicionais e diversidade religiosa; Coordenação de promoção dos direitos da pessoa com deficiência; e, Coordenação de promoção da cidadania de LGBT. Já a gerência de Proteção e Defesa, é responsável por acompanhar e apoiar atividades de conselhos como o CRIAD; programas como o Programa de Proteção ao Adolescente Ameaçado de Morte (PPCAM), Programa de Apoio e Proteção às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de violência (PROVITA), Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos Ameaçados (PPDDH); dentre outros (SEADH, 2015).

A Subsecretaria de Estado para Assuntos Administrativos, é organizada em três grupos: grupo de planejamento e orçamento, grupo de administração e grupo de recursos humanos. Dentre suas competências, a SUBAAD é responsável pela realização e execução da gestão administrativa, de recursos humanos, do planejamento, do orçamento e finanças, da tecnologia da informação, dos convênios, das licitações e dos contratos da SEADH (ESPÍRITO SANTO, 2013). Verifica-se, assim, que a SUBAAB é quem operacionaliza todas as atividades realizadas pela SEADH.

A Subsecretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social (SUBADES) encontra-se organizada em quatro gerências: Gerência do Sistema Único de Assistência Social (GSUAS), Gerência da Proteção Social Básica (GPSB), Gerência da Proteção Social Especial (GPSE) e Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional (GSAN).

A GSUAS é a gerência responsável pelo gerenciamento, execução e regulação das ações de gestão do Sistema Único de Assistência Social em todo o território

capixaba. Seu objetivo é contribuir para o aprimoramento, fortalecimento e efetivo funcionamento do SUAS no ES. Além disso, também cabe a essa gerência propor instrumentos de regulamentação da Política Estadual de Assistência Social (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Assim, são atribuições da Gerência do SUAS: prestar apoio técnico aos municípios na implantação e aprimoramento dos Sistemas Municipais de Assistência Social; Monitorar a rede socioassistencial em âmbito estadual; fortalecer as instâncias de pactuação e de controle social do SUAS; operacionalizar e definir critérios de cofinanciamento estadual para custeio dos benefícios de proteção social básica e especial, através da transferência de recursos financeiros para os fundos municipais; estruturar as áreas da Gestão do trabalho e da vigilância Socioassistencial no âmbito do SUAS e apoiar tecnicamente os municípios (SEADH, 2015).

No ano de 2013 a GSUAS, realizou atividades como, por exemplo: coordenação do processo operacional do cofinanciamento do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) repassando recursos para os municípios; ações de aprimoramento da gestão do SUAS no Espírito Santo; ações para a estruturação estadual do SUAS; gestão da rede SUAS e alimentação dos sistemas de informação; fortalecimento das instâncias de gestão, pactuação e controle social; coordenação do processo de formulação de critérios de partilha de recursos para os municípios; dentre outras atividades (ESPÍRITO SANTO, 2013). Confere-se, assim, que é a GSUAS quem coordena todas as ações estaduais referentes a gestão, execução e regulação do SUAS no território capixaba, servindo de apoio para os municípios.

A gestão da assistência social na SEADH, responsabilidade da SUBADES, segue as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). De acordo com PNAS, a assistência social está organizada em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade (CNAS, 2004). Do mesmo modo, a SUBADES possui as Gerências de Proteção Social Básica e Especial.

De acordo com a PNAS, a Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir as situações de risco e vulnerabilidades sociais, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e através do fortalecimento de vínculos sociais e

comunitários. É destinada a pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), e/ou fragilização de vínculos afetivos (CNAS, 2004). Na SEADH, a gerência da PSB é responsável pela gestão das ações e serviços da PSB no Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2013). É nessa gerência que são coordenadas, planejadas e executadas as ações estaduais da assistência social destinada a população capixaba que vive em situação de vulnerabilidade social.

São exemplos de programas coordenados pela GPSB: Programa Incluir³⁴; Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS TRABALHO); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC); BPC na Escola e BPC trabalho. Os benefícios eventuais em virtude de morte ou nascimento, assim como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), também são coordenados pela proteção social básica (SEADH, 2015).

Dentre as diversas ações executadas pela GPSB, estão o cofinanciamento, estadual para a construção dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)³⁵, nos 78 municípios capixabas, além da sua orientação, assessoramento, visitas técnicas e monitoramento; orientação e assessoria para os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); orientação e assessoria a equipes técnicas municipais do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e do Programa Bolsa Família (PBF) (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Seguindo as diretrizes da PNAS, tem-se, ainda, a Proteção Social Especial, que consiste em uma modalidade de atendimento assistencial designada a famílias e indivíduos que estão em situação de risco pessoal e social, decorrentes de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias

³⁴ Programa Capixaba de redução da pobreza, que visa promover a inclusão social, a cidadania e a emancipação das famílias, por meio de projetos e ações sociais. Seu objetivo geral é promover a redução da pobreza com foco na erradicação da extrema pobreza, com vistas à inclusão social e a promoção da cidadania.

³⁵ “O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral a Família. (BRASIL, 2004, p. 35).”

psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, trabalho infantil, situação de rua, dentre outras (CNAS, 2004). Os serviços da PSE são caracterizados de acordo com os níveis de complexidade, sendo subdividido em média e alta complexidade.

Os serviços de média complexidade são aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com direitos violados, mas que os vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)³⁶ prestam esses atendimentos visando a orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. É diferenciado da Proteção Social Básica, pois trata-se de um atendimento dirigidos às situações de violações de direitos (CNAS, 2004).

Já os serviços de alta complexidade são aqueles que garantem a proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido) para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, que precisam ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. São exemplos de serviços de proteção social de alta complexidade as casas lares, atendimento integral institucional, casa de passagem, família substituta, dentre outros (CNAS, 2004).

No âmbito da SEADH, a Gerência de Proteção Social Especial é a gerência que coordena os serviços de média e alta complexidade no estado. É responsabilidade de sua equipe técnica o acompanhamento, monitoramento e assessoria dos programas e serviços desenvolvidos nos municípios que atendem a população em situação de risco e/ou com vínculos familiares e comunitários fragilizados e/ou rompidos. Os municípios que recebem apoio dessa gerência são divididos em microrregiões, o que confere a cada uma delas realidades e características regionais e territoriais muito diversificadas. Esses municípios são organizados, ainda, em níveis de gestão inicial, básica ou plena a partir da formação de sua rede de proteção social, além da oferta e desenvolvimento das ações socioassistenciais (SEADH, 2015).

³⁶ De acordo com a Lei nº 8742, de 07 de Dezembro de 1993, LOAS, “O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.” (BRASIL, 1993).

São serviços ofertados pela PSE de média complexidade: Serviço de proteção e atendimento especializado a família e indivíduos (PAEFI); Serviço especializado em abordagem social; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de Prestação de Serviço a Comunidade (PSC); Serviço de proteção social especial para pessoa com deficiência, idosos e suas famílias; e, Serviço especializado para pessoas em situação de rua (SEADH, 2015).

Já a proteção social especial de alta complexidade oferece serviços como: Serviços de acolhimento institucional, nas modalidades: casa lar, casa de passagem e residência inclusiva; Serviço de acolhimento em república; Serviço de acolhimento em família acolhedora; e, Serviço de proteção em situação de calamidades pública e de emergência (SEADH, 2015).

Através da GPSE que são realizados as orientações técnicas aos serviços de PSE, o cofinanciamento para a implantação dos CREAS em todos os municípios do território capixaba, vistas técnicas as instituições que prestam serviços da PSE, dentre outras atividades (ESPÍRITO SANTO, 2013).

A Subsecretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social tem ainda a Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional que tem como objetivo promover ações que visam à garantia do direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar a todos os cidadãos capixabas. Compete a essa gerência: coordenar programas e projetos de segurança alimentar e nutricional em âmbito estadual; Implementar e acompanhar a Política e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; Acompanhar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, definindo estratégias para a execução de programas e projetos nesta área de atuação no território capixaba; propor e participar de pesquisas e estudos para subsidiar as ações de segurança alimentar e nutricional; e, atuar em cooperação técnica com os municípios e organizações sociais na organização e execução de ações na área da segurança alimentar e nutricional (SEADH, 2015).

Para isso, a GSAN realiza ações como a implantação no ES do Projeto Produção Agroecológica integrada e Sustentável (PAIS)³⁷; realização da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; realização de seminários relacionados à segurança alimentar e nutricional no estado; capacitações, dentre outras ações (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Vale destacar, ainda, que uma das diretrizes da PNAS é a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (CNAS, 2004, p.33).”. Na conformação do SUAS, os espaços privilegiados onde essa participação será efetivada são os conselhos e as conferências. As conferências são responsáveis pela avaliação da situação da assistência social, definir diretrizes para a política e verificar os avanços ocorridos. Já os conselhos, têm como principais atribuições à deliberação e a fiscalização da execução da política e seu financiamento, respeitando as deliberações das conferências; apreciação e aprovação de propostas orçamentárias; definição de critérios para a partilha de recursos. Cabe ainda aos conselhos, normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados a população, de acordo com a sua área de abrangência (CNAS, 2004).

Verifica-se, assim, que é através da atuação dos conselhos que acontece uma maior democratização e publicização das políticas públicas executadas no território capixaba, garantindo uma gestão mais transparente das políticas e dos recursos. Diante disso, compete aos conselhos a fiscalização, o monitoramento e a avaliação das políticas, assim como a proposição de políticas públicas destinadas a diversos segmentos como, por exemplo, criança e adolescente, idoso, mulher, dentre outros (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Assim, seguindo as diretrizes do SUAS e da PNAS, estão vinculados administrativamente a SEADH sete conselhos estaduais. São eles: Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS); Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH); Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher do Espírito Santo

³⁷ “O Pais é uma tecnologia social que foi inspirada na atuação de pequenos produtores que optaram por fazer uma agricultura sustentável, sem uso de produtos tóxicos e com a preocupação de preservar o meio ambiente. Esse modelo possibilita o cultivo de alimentos mais saudáveis tanto para o consumo próprio quanto para a comercialização (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 49).”

(CEDIMES); Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDDIP); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CRIAD); Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONDEF); e, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (ESPÍRITO SANTO, 2013). Além dos conselhos estaduais, a SEADH também oferece apoio administrativo a Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae/ES), e ao Comitê Estadual para a Prevenção e Erradicação da Tortura no ES (Cepet/ES) (SEADH, 2015).

Ao longo desse item, procuramos apresentar como a SEADH foi sendo constituída historicamente, verificando suas origens e a sua evolução. Também apresentamos o papel formalmente assumido pela SEADH na gestão da assistência social no território capixaba. E, por fim, expusemos como a Secretaria esta estruturada para desempenhar suas atribuições e responsabilidades. Essa trajetória torna-se fundamental, na medida em que nos permite compreender qual o papel assumido pela SEADH na área da assistência social, possibilitando a visualização da sua estrutura e forma de funcionamento e o lugar da criança e do adolescente na Secretaria, assim como do CRIAD.

CAPÍTULO 5:
O CRIAD E A SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS
HUMANOS: “QUE RELAÇÃO É ESSA?”

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.”

(Albert Einstein)

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a relação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do ES com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, entre os anos 2011 e 2014, quando ocorreram as últimas gestões do Conselho e período em que o CRIAD passa a ser vinculado administrativamente a SEADH. Para isso, no capítulo anterior, procuramos apreender e apresentar quem são esses dois atores, suas principais características, bem como seus papéis no SGD da criança e do adolescente e na gestão da assistência social.

Nesse capítulo, nosso objetivo é apresentar os resultados alcançados na pesquisa de campo em que buscamos coletar dados que permitissem a análise da relação do CRIAD com a SEADH. Trata-se de compreender “que relação é essa?”. Para isso, foram definidas algumas categorias de análise, sendo elas: a troca de informação entre o CRIAD e a SEADH; as ações e atividades desenvolvidas em parceria; a participação do CRIAD na elaboração do Plano Estadual de Assistência Social; e, os temas mais debatidos e as principais resoluções no CRIAD entre os anos 2011-2014. Entendemos que as análises dessas categorias nos permitem caracterizar e compreender o tipo de relação que é estabelecida entre o CRIAD e a SEADH, bem como identificar os limites e as possibilidades que perpassam essa relação.

6.1 A TROCA DE INFORMAÇÕES ENTRE O CRIAD E A SEADH

Muito se falou até aqui da importância dos Conselhos Gestores para o exercício do controle social democrático na gestão das políticas públicas, não perdendo de vista que também são espaços de disputa entre os interesses da sociedade civil e do Estado. Sendo uma arena onde ocorre conflito de interesses, o controle social só consegue ser efetivado quando existe uma relação direta dos Conselhos com diferentes elementos da comunicação, entre eles o acesso às informações públicas. Sobre esse aspecto, Carvalho (1998, p. 16) alerta que os Conselhos sem um acesso mínimo às informações do governo, deixam de atuar na negociação e na cogestão da política, “[...] reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais.”.

O controle social poderá ser exercido com mais força e propriedade sobre a política de atendimento para crianças e adolescentes se for fundamentado em informações capazes de demonstrar quais são as prioridades no atendimento aos direitos desse segmento geracional.

Sem informação, o Conselho fica numa situação de dependência gerada pelo desconhecimento, restringindo-se a aceitar e aprovar as propostas governamentais, uma vez que não consegue apontar os eventuais limites dessas propostas frente às necessidades das crianças e adolescentes de sua localidade de atuação. Assim, a atribuição de monitoramento e avaliação dos Conselhos pode ficar condicionada ao conhecimento que só os técnicos dos órgãos governamentais possuem (PEREIRA; TATAGIBA; TORRES, 2009, p. 42).

Essas questões sinalizam a importância do acesso às informações públicas pelos Conselhos dos Direitos. Torna-se relevante destacar o direito ao acesso às informações, além das habilidades necessárias para a sua interpretação. Destarte, para que as políticas públicas alcancem resultados eficazes, que assegurem o acesso aos direitos previstos no Estatuto, é fundamental que as suas diretrizes e princípios se materializem em ações concretas. Para que isso ocorra, é dever dos órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas disponibilizar as informações necessárias para auxiliar na discussão em torno do planejamento proposto e, com isso, efetivar o controle social (PEREIRA; TATAGIBA; TORRES, 2009).

Cabe lembrar, também, do direito que todo cidadão/cidadã tem de receber de instituições públicas informações de interesse particular e coletivo ou geral que está garantido no artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O chamado “direito de acesso às informações públicas” também está previsto em diversos instrumentos internacionais de direitos humanos: o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, o artigo 9º da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Cada um deles reconhece o acesso a informações públicas como direito humano fundamental (CANELA, NASCIMENTO, 2009).

Dada a importância do acesso às informações públicas para o exercício das atribuições dos Conselhos, buscamos identificar como ocorre, na prática, a troca de informações entre o CRIAD e a SEADH sobre a área da infância e juventude no ES, pois entendemos que somente com essa articulação é possível fortalecer as ações do Conselho e, por conseguinte, a defesa dos direitos desse segmento geracional no território capixaba. Somado a isto, a existência (ou não) dessa troca de informações traz indícios de como é desenhada a relação do CRIAD com a SEADH.

Nesse sentido, a primeira questão que buscamos identificar foi se faz parte da dinâmica de funcionamento do CRIAD a troca de informações com a SEADH. Sobre esse aspecto, a maioria dos conselheiros entrevistados (06 do total de 07), afirmaram que o Conselho tem acesso às informações da Secretaria. Observa-se, a partir das informações obtidas, que a SEADH não se opõe ou dificulta o repasse de informação para o CRIAD, porém, identificamos que não há um fluxo de troca de informações que assegure a frequência desse procedimento e defina os mecanismos utilizados. Nas palavras de um dos conselheiros entrevistado, esse acesso acontecia “[...] não de forma automática, quando requisitado tem acesso.” (ENTREVISTADO Nº 2 – CONSELHEIRO CRIAD).

Verificamos que essa relação de troca de informação acontece de maneira pontual, quando existe a necessidade de algum tipo de informação específica para a resolução de uma determinada demanda ou, principalmente, em relação às questões administrativas do Conselho. Essa questão fica muito clara na fala de um conselheiro para quem “[...] a gente só tem acessos às informações quando a gente provoca a Secretaria, [...] bem pontual mesmo, sobre o que a gente quer acessar.” (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD). É importante ressaltar, que os servidores da SEADH também identificam que o CRIAD busca informações na SEADH, porém, do mesmo modo, relatam que essa busca é muito pontual, não havendo uma frequência nas solicitações.

Por não existir um fluxo estabelecido de troca de informações entre o CRIAD e a SEADH, buscamos identificar, também, quais são os mecanismos utilizados para que esse intercâmbio aconteça. De acordo com os conselheiros entrevistados, esses mecanismos são diversos, dentre eles: ofícios, contato pessoal e e-mail,

sendo que o mais utilizado, de acordo com os entrevistados, são os ofícios. Ao analisar os ofícios do CRIAD, verificamos que entre os anos 2011 e 2014 foram trocados um total de 83 ofícios. Destes, 81 foram enviados do CRIAD para a SEADH e apenas 02 foram recebidos da Secretaria. Também analisamos o conteúdo desses documentos visando identificar quais os assuntos abordados nos ofícios, conforme apresentado a seguir no Gráfico 1.



Fonte: CRIAD, ofícios enviados e recebidos do CRIAD para a SEADH entre 2011 e 2014 (2015).

A partir da leitura desses documentos, constatamos que o envio de ofícios dos CRIAD para a SEADH consiste em uma ferramenta utilizada pelo Conselho para tratar formalmente com a Secretaria sobre assuntos referentes à sua atuação e administração. Ao longo do período analisado, apenas 05 ofícios tratavam da solicitação de informações do CRIAD para a SEADH referente à temática criança e adolescente. Nesses ofícios, foram requeridas informações como: as ações que estão sendo desenvolvidas para a implantação das Medidas de Meio Aberto direcionadas aos adolescentes em conflito com a lei; quais são os programas de atenção às crianças e adolescentes desenvolvidos pela Secretaria; a abrangência e as metas desses programas. Tais dados chamam a atenção para o que alguns conselheiros já haviam alertado, a respeito da ausência de um fluxo de informação entre a SEADH e o CRIAD. Porém, mais preocupante do que a ausência desse fluxo

é a não sistematização de informações sobre a realidade da infância e juventude no ES, como alerta um conselheiro entrevistado e um servidor da Secretaria.

Em minha opinião, a gente tinha acesso às informações. Agora, eu acho que o fluxo de informações da SEADH não era tão preciso e a gente não tinha uma produção de informações muito específica sobre a questão. As informações demandadas eram repassadas. Agora, tinha pouca demanda também (ENTREVISTADO Nº 03 – CONSELHEIRO CRIAD).

[...] apesar do CRIAD está vinculado administrativamente a Secretaria, a SEADH não se organiza para a área da criança e do adolescente, então não tem nenhum setor específico que seja responsável pelas políticas de criança e adolescente e por isso a SEADH não tem uma sistemática de informação, de busca e de produção de informação, na área da infância e juventude. O que tem são iniciativas de alguns profissionais, quase que personalizadas (ENTREVISTADO Nº 10 – SERVIDOR SEADH).

Do mesmo modo, procuramos saber dos servidores da SEADH se a Secretaria busca informações sobre a infância e juventude junto ao CRIAD. O que verificamos foi uma fragilidade ainda maior nessa troca de informações. Não há consenso entre os servidores se esse intercâmbio ocorre ou não, para alguns entrevistados ele nunca acontece, outros identificam que ele acontece, porém de maneira muito restrita. Notamos, ainda, que essa ausência de troca de informações foi mais uma vez atribuída a não existência dentro da Secretaria de dados sistematizados sobre a realidade da infância e da juventude no território capixaba, como deixa claro um dos servidores entrevistados.

Eu acredito que de vez em quando eles solicitam algumas coisas, mas assim, dados mais dos serviços mesmo, porque a gente não tem muitos dados sistematizados. Por exemplo, a gente consegue sistematizar alguns dados porque nos sistemas a gente consegue pegar, mas a gente não tem a vigilância socioassistencial implantada aqui na SEADH, então tudo que a gente precisa a gente vai e sistematiza (ENTREVISTADO Nº 11 – SERVIDOR SEADH).

Diante disso, surgem alguns questionamentos: Como sabemos que os direitos das crianças estão sendo atendidos? Quando sabemos que eles estão sendo violados? Quem produz essas informações? Como elas chegam a todos os envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos? A ausência de respostas para essas perguntas demonstra uma fragilidade no SGD da Criança e do Adolescente no ES, pois entendemos que só é possível atuar de forma qualificada nessa rede a partir do momento em que se conhece a realidade em que pretende intervir.

Outro fator que caracteriza essa troca de informações é o tipo de informação que é solicitada. Nesse sentido, verificamos na fala dos conselheiros entrevistados que a principal informação requerida refere-se ao orçamento da SEADH disponibilizado para o CRIAD, em seguida as informações sobre o FIA e, apenas em algumas situações pontuais, sobre os equipamentos socioassistenciais da Secretaria. Nota-se, mais uma vez, a fragilidade nesse intercâmbio de informações dado que o que é buscado reflete, principalmente, nas ações administrativas do Conselho não sendo compartilhadas informações que possam pautar e direcionar as deliberações dos conselheiros.

Nesse sentido, tão importante quanto o tipo de informação acessada é a sua qualidade, seu potencial informativo e esclarecedor. Sobre esse aspecto, questionamos aos conselheiros se as informações solicitadas eram suficientes para a resolução de demandas do CRIAD. A maioria dos entrevistados afirma que as informações fornecidas poderiam ser mais qualificadas, de acordo com um dos conselheiros “[...] eu acho que a informação poderia ser mais completa (ENTREVISTADO Nº 02 – CONSELHEIRO CRIAD)”.

Verifica-se, assim, que a ausência de produção de informações específicas sobre crianças e adolescentes na SEADH é, sem dúvida, um dos fatores que contribuem para a fragilidade na relação de troca contínua de informações entre o CRIAD e a Secretaria. Infere-se, portanto, que para o pleno exercício do controle social não é suficiente apenas garantir o acesso à informação. É preciso, também, desfazer estruturas e culturas cristalizadas. Sobre esse aspecto, López (2004) nos alerta sobre como a cultura das organizações públicas, através de suas práticas cotidianas e normas de sociabilidade, podem interferir na comunicação do Estado. Diante disso, o autor aponta os riscos da prática comunicativa democrática que merecem ser destacados, pois alguns deles foram observados na relação de troca de informação entre a Secretaria e o CRIAD.

O primeiro risco apontado por López (2004) é sobre a própria “concepção da comunicação” do Estado em que, geralmente, é tratada apenas pelo uso dos meios massivos, para veicular e fortalecer a imagem e os feitos dos políticos e, quase nunca para a prestação de contas. O segundo risco é o da “cultura de informação

débil”. De modo geral, não tem nos órgãos públicos o exercício permanente e sistematizado do que é suscetível a transformar-se em informação. A documentação não é entendida como fundamental para compreender os processos da sociedade ou para facilitar e qualificar as ações das instituições ficando, desse modo, restringida a atos burocráticos.

O terceiro risco assinalado por López (2004), contra a comunicação pública democrática, é a noção de “temporalidade”, entendida como a forma que os servidores públicos se posicionam diante das administrações, levando em consideração o período de cada uma delas bem como suas propostas específicas. Há uma carência nas organizações públicas e, do mesmo modo, nos servidores, de um fator de coesão, elementos que sejam comuns e permanentes. Somado a isto, os patrimônios políticos estabelecidos e respeitados pela tradição e jogo de interesses causam desanimo, ceticismo ou inatividade dos servidores perante os processos de modernização, principalmente porque essas mudanças não asseguram a permanência. Consiste no risco da “inercia” (LÓPEZ, 2004, p. 20). Finalmente, o último risco deriva da relação com os meios massivos, uma relação cheia de suspeitas e interesses de ambas as partes.

As situações acima descritas, em especial o risco da “cultura da informação débil” pode ser visualizada na SEADH, tendo em vista que tanto os servidores, quanto os conselheiros entrevistados, observam a ausência de sistematização de informações sobre a infância e juventude na Secretaria. Somado a isto, tem-se a ausência de um fluxo de troca de informações e a “temporalidade” – fator que apareceu no capítulo anterior, quando tratado das mudanças constantes sofridas pela SEADH nas trocas de governantes.

Além da circulação da informação entre o CRIAD e a SEADH, também procuramos identificar se os conselheiros repassam as questões debatidas nas plenárias para as instituições que eles representam e como é feito esse repasse. Destacamos a importância desse repasse de informações, pois, assim como Paz (2009, p. 26) temos clareza que a “[...] representação não é da pessoa, mas de um segmento”, o que significa que o representante não deve agir sozinho, pois ele está naquele espaço escolhido por um grupo para representa-lo. Sendo assim, ele deve defender

os ideais desse grupo e prestar conta de seus atos. O conselheiro representa um determinado segmento e, devido a isso, deve ter uma base social e política a quem representa e que deve acompanhar e fiscalizar as suas ações (PAZ, 2009).

De modo geral, constatamos que há um repasse para as instituições do que é discutido nas plenárias do Conselho. No entanto, a forma como esse repasse acontece e a frequência varia de uma instituição para outra. Dois conselheiros afirmaram que é repassado através de relatório em que apenas quem tiver interesse faz a leitura, três outros conselheiros afirmaram que repassam as questões debatidas no CRIAD apenas para o seu gerente direto e os outros dois conselheiros informaram que é realizado uma reunião com a equipe em que os assuntos pautados são discutidos com todos.

Sobre esse aspecto, Bravo (2006, p. 89) já chamava a atenção para o fato de que “[...] a maioria dos representantes informa às suas entidades as deliberações dos conselhos em reuniões de diretoria. Já a informação para a base da entidade é mais restrita.”. Verifica-se, assim, que as discussões realizadas nos conselhos não são centrais nas entidades, acarretando na restrição do debate e na dificuldade de serem formuladas propostas que favoreçam o fortalecimento desses espaços e, por consequência, que viabilizem uma participação efetiva nas decisões das políticas públicas (BRAVO, 2006).

Diante dessa realidade, chama atenção o posicionamento de um dos conselheiros entrevistados quanto a esse repasse de informação, demonstrando ter clareza de que ele representa uma instituição.

[...] a gente tem uma reunião de departamento onde a gente faz os repasses, é um momento em que cada um discute e assume um posicionamento, porque eu represento uma instituição, então determinadas pautas é a instituição que vota, é votado o entendimento da instituição (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD).

Essa é uma questão fundamental para a reflexão, pois o representante deve assumir o posicionamento do conjunto que ele representa, não devendo se distanciar e agir sozinho. Assim, Paz (2009, p. 26), alerta que para que essa representação aconteça, “[...] o representante deve ouvir o grupo, alimentar o debate com

informações, provocar as discussões e respeitar a posição da maioria [...]”. Observa-se, com isso, a importância do repasse das informações discutidas nas plenárias do Conselho para a instituição que o conselheiro representa. Somente com a ampliação dos debates para além das plenárias dos conselhos é que conseguiremos formular propostas pautadas em discussões democráticas e, por conseguinte, possibilitar uma participação efetiva nas decisões que visam à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A partir dos resultados identificados, é possível afirmar que existe a predominância de uma representação que se restringe à pessoa indicada e, quanto muito, aos Secretários e diretores das instituições, não tendo o respaldo de uma articulação social que confira peso político à sua participação. Nota-se, assim, um prejuízo para a qualidade do debate travado na arena de conflitos que é o Conselho e a fragilidade na pressão sobre o poder público para a garantia de direitos de crianças e adolescentes no ES.

Diante disso, o Conselho, que – na sua essência -, foi instituído como uma estratégia de democracia de massas, como uma possibilidade de fortalecimento da sociedade civil em um país marcado pela exclusão das classes populares dos processos de decisão política, corre o risco de, quando muito, reduzir-se a ser um exemplo de democracia puramente representativa, sem que os representantes sequer mantenham um contato mais direto com as instituições que representam.

Sobre a divulgação das informações pelos Conselhos dos Direitos, é importante ressaltar que a comunicação consiste em uma ferramenta fundamental para que os conselheiros se aproximem da comunidade, tanto para divulgar informações a respeito do ECA, quanto para expressar a importância do papel dos Conselhos e de suas ações. A implementação do Estatuto depende da participação de todos. Nesse sentido, o ECA prevê a mobilização da opinião pública considerando indispensável à participação dos diferentes segmentos da sociedade, como diretriz da política de atendimento. Isso sugere a realização de campanhas e a divulgação de informações para a sociedade em geral. A difusão dessas informações significa utilizar os grandes meios de comunicação de massa e a realização de ações específicas. Os recursos da comunicação são essenciais para que os Conselhos possam mobilizar

os segmentos sociais na luta pela defesa dos direitos infanto-juvenis (ANDI; CONANDA, 2003).

No CRIAD, especificamente, uma de suas atribuições é a ampla difusão dos princípios constitucionais e da política de defesa dos direitos do público infanto-juvenil (ESPÍRITO SANTO, 1991). Nesse sentido, verificamos junto ao Conselho que entre os anos 2011 e 2014 não foi realizada nenhuma ação que tivesse como objetivo a divulgação de questões relacionadas à área da criança e do adolescente no Espírito Santo. Somado a isto, o CRIAD também não possui nenhum canal de comunicação direta com a sociedade (como website, por exemplo), que favoreça a divulgação de suas ações e informações.

Em tempos de inovações tecnológicas, com rápida circulação de informações, chama atenção a ausência de instrumentos que propiciem a divulgação das informações do CRIAD e de suas ações. Na região sudeste o Espírito Santo é o único estado em que o Conselho Estadual não tem homepage. Nos 26 estados brasileiros, em apenas 46% deles os Conselhos Estaduais contam com essa ferramenta para a divulgação de suas ações (LANG, 2014).

Perante esses dados, retomamos a importância da divulgação das informações dos Conselhos para a consolidação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no ECA. A publicação de informações garante a visibilidade e transparência das atividades do Conselho. Além disso, permite que o Conselho seja mais conhecido e valorizado pela sociedade. Os Conselhos tem um papel educativo de orientar a população acerca dos direitos do público infanto-juvenil, a divulgação de informações e de suas ações é uma maneira de garantir que esse papel seja desenvolvido (ANDI; CONANDA, 2003).

Verifica-se, assim, que a divulgação de informações tanto de ações do Conselho, como de suas atribuições consiste em um instrumento com potencial para fortalecer a luta na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Entretanto, o que é observado na realidade é que “[...] os próprios espaços e atores do controle social democrático carecem de visibilidade. Como, também, frequentemente falta transparência nos debates e decisões que ali ocorrem. (RABELO, 2012, p. 261)”.

Os recursos de informática são ferramentas que possibilitam a difusão de informações pelos Conselhos. Tais recursos permitem a produção de jornais eletrônicos, criação de sítios (websites) eletrônicos que podem funcionar como: apresentação das atividades realizadas pelos Conselhos; a formação de rede de intercâmbios entre Conselhos; a formação de bancos de dados; realização de consultas e pesquisas em todos os campos; e, acesso a publicações, legislações e dados estatísticos com facilidade. Destaca-se, portanto, como “é importante que os Conselhos ingressem na era digital e utilizem os seus computadores como ferramentas de comunicação e pesquisa.” (ANDI; CONANDA, 2003, p. 49). A ausência de um website do CRIAD dificulta que a população tenha acesso a todas essas informações, fazendo com que o Conselho e suas ações se tornem – de certo modo – “invisíveis” para a sociedade.

Assim, a partir dos dados coletados sobre o acesso às informações da SEADH pelo CRIAD, observa-se que não há, por parte da Secretaria, uma sonegação de informação. Porém, questões como a ausência de um fluxo de informação, ausência de dados sistematizados da realidade da criança e do adolescente no ES, o tipo de informação que é requerida, assim como a qualidade das informações prestadas, são fatores que fragilizam esse intercâmbio, acarretando numa fragilidade na relação do CRIAD com a SEADH.

Diante dessa realidade, concordamos com López (2004) que para o fortalecimento da gestão democrática é necessário à transformação da cultura organizacional das entidades do Estado. Verifica-se, assim, que não isso não consiste em uma questão meramente instrumental, para garantir o acesso às informações públicas, a transparência e a prestação de contas é preciso transformações mais profundas, nesse caso, na própria cultura.

Nesse sentido, concordamos com Suguihiro (2000, p. 22) que “constituir espaço de comunicação e informação democrática como fonte de diálogo, de deliberação, de representação múltipla dá aos Conselhos uma nova configuração nas relações entre Estado e Sociedade Civil.”. É difícil idealizar ações comprometidas, sem dar

importância para o papel da comunicação e da informação como mecanismos de formação da consciência crítica da sociedade (SUGUIHIRO, 2000).

6.2 ARTICULAÇÃO ENTRE O CRIAD E A SEADH: AÇÕES REALIZADAS EM PARCERIA

Buscando a consolidação do novo paradigma estabelecido pelo Estatuto, os Conselhos aparecem como um instrumento importante para assegurar os direitos fundamentais das crianças e adolescentes. O Conselho assume uma postura regente para que o direito previsto em lei deixe de ser uma doutrina e uma questão teórica, para se legitimar na sociedade através de instrumentos de elegibilidade, fortalecidos pelos conselhos tutelares, pelos Fundos da Criança e do Adolescente, pelos órgãos da justiça e por fóruns da sociedade civil que compõe o Sistema de Garantias. Seu objetivo é implementar a política de atenção a esse segmento geracional enquanto uma ação integrada, uma vez que as políticas correspondentes precisam ser articuladas as demais políticas setoriais para contemplar a normativa da proteção integral.

Diante disso, a efetividade das ações e atribuições do Conselho depende, também, da sua articulação em uma rede de proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Para que o Sistema de Garantias funcione como um mecanismo fluído e constante, é necessário que seus componentes (sociedade civil e governo) estejam integrados e articulados, partilhando responsabilidades e operando a partir de suas áreas de atuação visando um fim comum. Em conjunto, “as peças” que compõem o SGD devem formular estratégias e ações que dialoguem com o cenário local (municípios, comunidades, centros de assistência, etc.) e com a política nacional.

O argumento é que a ação objetivando a garantia de direitos — dada a incompletude do âmbito das instituições para enfrentamento da complexidade das questões a serem enfrentadas — demanda uma intervenção concorrente de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal. Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Como já citado no capítulo anterior, o SGD implica em um trabalho em rede das instituições e dos atores envolvidos na proteção da infância e adolescência e uma ampla articulação entre o poder público e a sociedade civil. A procura da intersetorialidade entre as diferentes áreas do governo e da sociedade civil, otimizando espaços, serviços e competências é uma condição fundamental para que crianças e adolescentes sejam assistidos de maneira integral, de acordo com o estabelecido no ECA. Nesse sentido, tendo clareza dos papéis assumidos pelo CRIAD e pela SEADH nessa rede de proteção, procuramos identificar se o Conselho e a Secretaria realizaram ações em parceria no período de 2011 a 2014. Verificar se existiu ou não essa parceria é uma das maneiras de analisar como esses dois atores do SGD tem se relacionado e se esse Sistema tem articulado a sua rede de proteção e de garantia de direitos.

Os dados coletados para essa análise foram obtidos através das entrevistas com os conselheiros e servidores da SEADH e análise das atas do Conselho, em que buscamos verificar se nas plenárias do CRIAD eram pautadas as ações em conjunto com a Secretaria.

Quando perguntado aos conselheiros do CRIAD se o Conselho realizou ações em parceria com a SEADH, cinco deles responderam que sim, um afirmou que não e um alegou não saber. Já nas entrevistas com os servidores da SEADH, três afirmaram que são realizadas as ações em parceria e os outros dois alegam que não. Nota-se, assim, que não há um consenso entre os conselheiros e, do mesmo modo, entre os servidores da Secretaria quanto à realização de ações em conjunto. Porém, na leitura das atas do CRIAD, observamos que em nenhuma delas foi apontando a realização de ações em conjunto com a Secretaria, quando a SEADH aparece nas discussões do Conselho é apenas para o fornecimento de infraestrutura para a realização de ações pontuais. Tais dados revelam uma divergência entre o que foi dito pelos entrevistados e o que está registrado nos documentos, indicando a necessidade de análise de outros fatores que possam caracterizar essa relação.

Diante disso, buscamos identificar, através da pesquisa documental e das entrevistas, quais ações teriam sido realizadas em conjunto a fim de compreender o

tipo de parceria que alguns conselheiros e servidores afirmam existir. Verificamos, a partir dos dados coletados, que essas ações se restringem a organização das conferências e seminários, capacitações pontuais de conselheiros e seleção de projetos para recebimento de recursos do FIA. Esses dados indicam que não existe uma rotina de atuar junto entre o CRIAD e a SEADH em questões referentes à garantia e defesa de direitos de crianças e adolescentes no ES. O que se observa é que em ações onde o CRIAD não tem condições de realizar sozinho, muitas vezes por falta de recursos humanos e financeiros, ele solicita apoio da Secretaria.

Sobre esse aspecto, um dos conselheiros entrevistados alerta que as ações que acontecem

São ações que são previstas legalmente, que já há um entendimento do que são as responsabilidades de cada um dos dois entes. Então eu diria que é uma mera execução daquilo que está formalizado, daquilo que já está legalmente colocado. Como tem que fazer a Conferência, é papel do CRIAD organizar a conferência, não pode deixar de fazer, e é papel da SEADH de disponibilizar a infraestrutura. Então, assim, há aí um fluxo burocrático que segue pra que isso aconteça (ENTREVISTADO Nº 04 – CONSELHEIRO CRIAD).

Essa questão aparece de forma ainda mais clara quando verificamos como são realizadas essas parcerias, a maneira como o Conselho junto com a SEADH organizam as ações. Observa-se, a partir da fala dos sujeitos entrevistados, que a SEADH só é demandada pelo Conselho para resolver questões operacionais das ações realizadas, oferecendo suporte técnico e material. No entanto, não é mencionado nas entrevistas momentos em que o Conselho e a Secretaria se reúnem para debater, de maneira ampliada, uma determinada ação. As falas a seguir esclarecem como essas parcerias aconteceram.

[...] a gente teve alguns eventos pontuais. Teve a conferência que, se eu não estou enganada, foi a Conferência Estadual dos direitos da Criança e do Adolescente, em que a SEADH estava na organização. Foi a SEADH que bancou financeiramente a Conferência, que promoveu o intercâmbio, por exemplo, dos delegados a Brasília, enfim toda a infraestrutura era fornecida pela SEADH (ENTREVISTADO Nº 03 – CONSELHEIRO CRIAD).

Nós realizamos uma capacitação com os conselhos municipais, a primeira. Nós realizamos outra agora em 2015 também. A gente contou com a SEADH com concessão do espaço físico e na mobilização também (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD).

Sobre as parcerias, Baptista (2012, p. 188) alerta que “um princípio norteador da construção de um sistema de garantia de direitos é a sua transversalidade”. Os diferentes aspectos desse sistema são reciprocamente relacionados, assim, as reflexões, os debates e as propostas de ações, no sentido de garanti-los, somente alcançarão a eficácia desejada se forem tomadas integradamente como uma maneira de fortalecer as iniciativas em diferentes dimensões (BAPTISTA, 2012). Observa-se, desse modo, que o CRIAD ao se articular com a SEADH apenas para o fornecimento de infraestrutura, não debatendo, refletindo e propondo ações visando garantir os direitos de crianças e adolescentes, terá dificuldades para alcançar os objetivos estabelecidos no SGD.

A formulação do Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária foi uma tentativa do CRIAD e da SEADH de realização de uma ação em conjunto. A comissão de políticas públicas do Conselho ficou responsável pela articulação junto a Secretaria para a realização de reuniões para debater as questões referentes ao Plano e fazer a sua formulação. No entanto, de acordo com os Conselheiros e Servidores, essa articulação não teve continuidade e o Plano ainda não foi formulado. Como afirma um servidor, “[...] a gente começou a fazer junto e não deu certo, não conseguimos finalizar o plano (ENTREVISTADO Nº 10 – SERVIDOR SEADH)”.

No âmbito da nossa sociedade, a garantia de direitos é de responsabilidade de diferentes instituições que atuam de acordo com a sua competência. No entanto, historicamente, essas ações têm sido focalizadas e fragmentadas, não assegurando um projeto comum que possibilite a efetividade de sua abrangência e uma eficácia maior no alcance de seus objetivos principais (BAPTISTA, 2012). As observações feitas em campo demonstram que esses traços históricos estão longe de serem superados. Nesse sentido, Suguihiro (2000, p. 11) já alertava sobre a dificuldade dos conselhos de “[...] atuar no campo das ações propositivas, desqualificando-se enquanto instrumento de interlocução e controle das ações governamentais”.

Diante disso, outras questões também verificadas nessas parcerias foram as dificuldades enfrentadas para a realização das ações em conjunto. As principais dificuldades relatadas consistiram nas “[...] dificuldades orçamentárias, que a

SEADH sempre alega (ENTREVISTADO Nº 04 – CONSELHEIRO CRIAD)”; e a falta de recursos humanos no Conselho, como afirma um dos conselheiros entrevistados “uma grande dificuldade que a gente tem hoje é não ter recursos humanos no conselho (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD)”.

Chama à atenção, também, a fala de um dos servidores da SEADH em que é apontado outro fator que dificulta essa relação.

Eu avalio que precisa melhorar o diálogo, a gente não consegue desenvolver as coisas com muita qualidade, sabe?! Tanto porque a SEADH, aí eu digo a Secretaria como um todo, nem sempre aporta os recursos necessários, como também o CRIAD faz muita pressão, mas na hora de fazer as coisas não faz. Então, tem pressão política, mas não tem atuação, operacionalização para as coisas acontecerem. Então eu acho que falta isso e sempre há uma dificuldade nessa relação (ENTREVISTADO Nº 10 – SERVIDOR SEADH).

A dificuldade de diálogo entre a Secretaria e o CRIAD é um fator que dificulta não só a execução de ações em parceria, como também a própria relação da SEADH com o CRIAD. Como falar de uma relação sem pensarmos no diálogo entre seus principais atores? Essa questão se torna ainda mais preocupante quando lembramos que a SEADH tem representantes no Conselho e, durante uma gestão inteira, foi presidido por um representante da SEADH. Diante disso, somos instigados a questionar como os representantes da Secretaria no Conselho têm atuado para facilitar e melhorar o diálogo entre eles?

Nas falas dos sujeitos entrevistados, não foram mencionados mecanismos estatais que facilitem essa articulação. O que demonstra que ainda parece existir uma carência de instrumentos de acompanhamento governamental que estimule a integração entre o Conselho e os setores governamentais. Nesse sentido, Nascimento (2012, p. 85) defende que “caberia ao governo, e aos seus representantes, estimular essa integração.”. O autor também defende que

Ainda que não exista essa articulação, o governo pode ser um agente facilitador para essa integração. Isso tem relação com a capacitação dos conselheiros governamentais para estimular a integração, mas também tem ligação com a estrutura que o governo disponibiliza para apoio ao conselho (NASCIMENTO, 2012, p. 85).

Assim como Nascimento (2012), Cruz (2000) também alerta para a importância da capacitação dos conselheiros como uma maneira de superar a fragmentação que existe entre as ações do governo e dos Conselhos. A autora ainda destaca a importância de se pensar em ações intersetoriais que articulem os Conselhos com diversos setores da política pública, para ela

As capacitações devem focar uma abordagem intersetorial das políticas sociais, evitando a fragmentação. Não há como pensar a questão da criança desnutrida, sem pensar em uma estratégia de geração de renda que envolve a saúde, educação, assistência social e outras áreas que tem programas voltados para esse segmento. As diversas secretarias ou departamentos da prefeitura e seus respectivos conselhos devem pensar todas as necessidades do cidadão, pois o grande desafio é a articulação das políticas públicas para a obtenção de resultados efetivos na vida de todos (CRUZ 2000, p. 77).

Nesse sentido, concordamos com Santos (2012, p. 245) que “a integralização de políticas para infância e adolescência é vital para a solução de muitos dos problemas sofridos pelas crianças e adolescentes deste país”. A ação de integralizar as políticas para infância e adolescência, embora não apareça, explicitamente, como atribuições dos Conselhos, é uma consequência do princípio da proteção integral a esse segmento geracional. Assim, a articulação entre os diferentes atores que compõe essa rede de proteção é fundamental para assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes.

Outra questão que avaliamos importante identificar se refere à opinião que os conselheiros e servidores tem a respeito da realização de atividades e ações em parceria entre o Conselho e a Secretaria. Nesse ponto, 09 dos 12 entrevistados afirmaram que é essencial a realização dessas ações e como elas são positivas, demonstrando clareza da necessidade que se tem de atuar em rede para garantir o cumprimento do Estatuto. Em algumas falas, inclusive, é destacada a importância dessa relação em rede. Como afirma um dos conselheiros entrevistados, é uma parceria “[...] bem bacana, porque ali você promove o diálogo de uma forma mais ampliada, você constrói a partir de vários saberes, então é muito mais rico, muito mais produtivo (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD)”.

Eu acho que essas parcerias é sempre positiva. Não é mais por conta desses problemas que acontecem, as vezes por erro de comunicação, mas é sempre positivo. Eu acho que não dá para levar um conselho sem a

articulação desses atores. O conselho é um desses atores, mesmo o conselho estando dentro da secretaria, [...] existe uma autonomia do conselho em relação a ela, mas essa parceria é fundamental (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD).

Não só os conselheiros, mas também os servidores da SEADH reconhecem a importância dessa articulação entre os atores do SGD da criança e do adolescente. Nesse sentido, as parcerias são vista pelos servidores como

[...] positivas, porque primeiro elas provocam a Secretaria a cerca dos debates que estão sendo colocados, atualiza a secretaria sobre a política da criança e do adolescente. Questões que, às vezes, a própria Secretaria não tinha se atentado, então eles provocam muito. Eu digo que eles são como se fossem uma força impulsionadora, porque se não a Secretaria fica muito estática. E, também, porque a gente se aproximando do conselho a gente consegue dar uma dimensão de como funciona a gestão pública aos conselheiros (ENTREVISTADO Nº 10 – SERVIDOR SEADH).

Eu avalio que a parceria da SEADH com o CRIAD seria positiva, porque falta articulação. Falta articulação e falta mobilização. A política para a infância se faz de forma articulada. O CRIAD enquanto formulador da política, precisa se articular com os órgãos que fazem a execução do atendimento e, a partir do momento em que não há essa articulação, a gente percebe que aquela política não consegue se concretizar, porque há uma fragmentação tanto no campo teórico, como no campo prático (ENTREVISTADO Nº 12 – SERVIDOR SEADH).

Constata-se, desse modo, que o reconhecimento, por parte dos Conselheiros e dos Servidores da SEADH, da importância da atuação em parceria, fortalecendo a rede de proteção e de garantia dos direitos da criança e do adolescente no ES não tem sido suficiente para o desenvolvimento de ações conjuntas. Nesse sentido, verifica-se que ainda são muitos os desafios postos a atuação do CRIAD e da Secretaria.

Assim, ao analisar as diversas variáveis que caracterizam a parceria entre o CRIAD e a SEADH no desenvolvimento de ações em conjunto, constatamos que a relação entre eles ainda é muito fragilizada. De modo geral, somente são realizadas parcerias para o desenvolvimento de ações pontuais. Além disso, na maioria dos casos, essa articulação acontece apenas para discussão de fatores referentes à infraestrutura e orçamento.

A fragilidade nessa articulação do Conselho com o governo traz a tona a tradicional fragmentação da discussão das políticas públicas, reforçando o caráter setorial nas discussões dos Conselhos (PONTUAL, 2008). Teixeira (2000) ao analisar as

condições de participação da sociedade civil nos conselhos na perspectiva de transformação de políticas públicas afirma que

Para que os Conselhos venham efetivamente a se constituir em elementos de uma nova institucionalidade pública e democrática, é necessário ainda que a sociedade civil e seus representantes políticos e sociais constituam um projeto político global e estratégico que seja referencial para as deliberações de políticas setoriais, sem o que, torna-se impossível impedir a fragmentação destas políticas posta em vigor pelo governo (TEIXEIRA, 2000, p. 106).

Diante disso, o autor afirma que estamos diante de um grande desafio que “[...] é criar estratégias para recompor a totalidade da política social. Os conselhos deveriam ter essa tarefa, que transcende a política específica setorial” (TEIXEIRA, 2000, p. 45).

Assim, a criação de espaços e maneiras de articulação entre os conselhos e destes com o governo, parece ser um caminho importante na perspectiva de integração da política (PONTUAL, 2008). No caso do CRIAD, especificamente, os representantes da SEADH no Conselho poderiam ser “ponte” para que essa articulação acontecesse entre eles. Nesse sentido, Raichelis (2000, p. 46) acredita que, “uma grande tarefa é pensar estratégias de integração e articulação entre os conselhos, criar agendas comuns e fóruns mais amplos que contribuam para superar a segmentação das políticas sociais.”. A mudança no padrão de gestão e dos procedimentos do governo, visando uma melhor articulação das políticas e programas, também é fundamental para estimular uma maior articulação dos conselhos e melhorar a integração das políticas e programas (PONTUAL, 2008).

A partir dos dados coletados, observa-se que a dificuldade na articulação de ações do CRIAD com a SEADH é reflexo de uma série de fatores. Dentre eles, a fragilidade na troca de informações entre Conselho e Secretaria é, sem dúvida, uma questão que dificulta a diálogo entre eles e, por consequência, reflete na realização de ações integradas. Além disso, a maneira como a SEADH está estruturada atualmente, sem nenhum setor específico responsável pela política de atenção a criança e ao adolescente, também contribui para a fragilidade desse relacionamento e a realização de ações conjuntas.

Sobre esses aspectos, Dagnino (2002) já havia identificado que uma das características, frequentemente adotadas pelos espaços públicos que se formam no interior do Estado, é de isolamento em relação aos órgãos da estrutura administrativa. Para a autora, esses espaços “[...] acabam se constituindo como ‘ilhas’ separadas, em ‘institucionalidades paralelas’, conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal (DAGNINO, 2002, p. 147)”.

Nota-se, portanto, que a relação do CRIAD com a SEADH vai sendo desenhada de forma fragilizada e, de certo modo, superficial na medida em que não é observada uma rotina de troca e sistematização de informações – apresentadas no item anterior -, assim como a de realização de ações em conjunto, que ultrapassem o mero cumprimento de formalidades administrativas. Ações que sejam pensadas, discutidas e realizadas em conjunto, envolvendo os diferentes atores do SGD da criança e do adolescente no ES.

6.3 A PARTICIPAÇÃO DO CRIAD NA ELABORAÇÃO DE PLANOS E POLÍTICAS ESTADUAIS

Ao longo desse trabalho, apresentamos dados que indicam que desde a década de 1990, verifica-se uma grande expansão da participação institucionalizada que vem alterando os padrões tradicionais de formulação e implementação das políticas públicas, através da inserção de novos atores, temas, conflitos e interesses. Temos consciência, porém, que a intensidade e a direção das mudanças em curso muitas vezes estão distante das expectativas que levaram a sua criação. Especificamente em relação aos conselhos gestores, objeto do presente estudo, a bibliografia de referência tem sugerido que “[...] essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas (TATAGIBA, 2007, p. 11)”. Mesmo apontando problemas que variam em natureza e extensão em cada realidade, é comum identificarmos conclusões de estudos com o mesmo resultado: “os conselhos não deliberam” (TATAGIBA, 2007).

Diante disso, na presente pesquisa, também buscamos verificar e analisar se o CRIAD tem participado dos processos de elaboração de planos e políticas em

âmbito estadual. Trata-se de analisar a relação e participação do CRIAD na formulação do Plano Estadual de Assistência Social. Do mesmo modo, também procuramos identificar se o Conselho tem cumprido seu papel enquanto formulador da política de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes no território capixaba. Como veremos, em seguida, os dados coletados em campo indicam que a realidade do CRIAD, no âmbito da participação e formulação de políticas públicas, é compatível com a realidade da maioria dos conselhos gestores no país.

6.3.1 Participação na elaboração do Plano Estadual de Assistência Social

O Plano de Assistência Social consiste em um instrumento que representa o esforço coletivo de atores comprometidos com os diversos segmentos que compõem a rede de proteção social dos estados, visando à materialização e a tradução – na prática – de objetivos que devem ser atingidos por meio da relação de parceria e compromisso social entre o poder público e a sociedade civil. Trata-se de um instrumento que deve ser capaz de favorecer a otimização e a administração de recursos, a priorização de investimentos e avaliação de resultados, sugerindo novas estratégias de intervenção nas realidades social, política, econômica e cultural vivenciadas pela sociedade.

De acordo com o SUAS, o Plano de Assistência Social é uma ferramenta fundamental para a estruturação de uma política planejada. Mais do que um documento burocrático elaborado para o cumprimento de exigências legais, o Plano deve ser entendido como uma ferramenta importante de gestão para o alcance dos objetivos propostos e para a administração dos atores envolvidos, além de ser um instrumento essencial para a implementação da PNAS e a garantia do orçamento público para o seu financiamento.

O capítulo III da NOB/SUAS (2012) é especialmente dedicado aos Planos de Assistência Social, reconhecidos como instrumento estratégico que organiza e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. A responsabilidade de elaboração de tais instrumentos é do órgão gestor da política que deve submetê-lo a aprovação dos Conselhos de Assistência Social. Devem ser elaborados a cada

quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual (PPA) (CNAS, 2012).

No Espírito Santo, a Lei Estadual nº 9.966, de 19 de Dezembro de 2012, que regulamenta o Sistema Único de Assistência Social no ES (SUAS-ES), em seu artigo 8º estabelece as competências do órgão gestor da política de assistência social no ES, a SEADH. Dentre elas, consta que cabe a SEADH a formulação do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS), a partir dos planos municipais e em consonância com a PNAS (ESPÍRITO SANTO, 2012).

De acordo com a NOB, os Planos de Assistência Social devem conter as prioridades e metas estaduais, assim como observar as deliberações das conferências de assistência social e as metas pactuadas nacionalmente, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS (CNAS, 2012).

No Espírito Santo, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC/2013³⁸, o Plano Estadual de Assistência Social está em fase de elaboração (BRASIL, 2013). Diante disso, buscamos em nossa pesquisa, verificar como tem sido o processo de elaboração desse plano, em que fase ele está, bem como se tem incluído a participação do CRIAD nesse processo. Entendemos, assim como Raichelis (2000), que a área da infância e adolescência é transversal a diversos setores e, devido a isto, não pode ser reduzida a discussões apenas no CRIAD. Assim, sendo o PEAS um instrumento norteador das ações de assistência no ES, avaliamos interessante observar se o CRIAD foi (ou está) envolvido nessa construção uma vez que essas ações também devem abranger o público infanto-juvenil. Para isso, nas entrevistas foram incluídas questões sobre o PEAS tanto para os servidores da SEADH como para os Conselheiros do CRIAD.

Inicialmente, perguntamos aos Conselheiros do CRIAD se eles tinham conhecimento do PEAS. Dos sete conselheiros entrevistados, três afirmaram que já tinham escutado sobre o Plano e quatro informaram não ter conhecimento nenhum a

³⁸ A ESTADIC consiste em uma pesquisa de informações básicas estaduais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Realizada em campo no primeiro semestre de 2013, a ESTADIC investiga as 27 Unidades da Federação – 26 estados e o Distrito Federal – por meio do Questionário Básico.

respeito do assunto. Do mesmo modo, indagamos os servidores da SEADH sobre esse instrumento de gestão e, dos cinco entrevistados, três tinham conhecimento do Plano e dois alegavam não conhecer.

Quando perguntado aos conselheiros se eles têm conhecimento do plano um deles afirmou que “Não, não tenho conhecimento. Nem sabia que eles estavam elaborando. (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD)”. Enquanto outro alega que “[...] tive conhecimento dessa elaboração quando eu estava no CRIAD. Na verdade eu tenho conhecimento que esta elaborando, mas eu nunca vi (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD)”. Mesmo aqueles que afirmam ter conhecimento sobre o assunto, o que se observa é que eles têm uma ideia muito superficial sobre o plano. A fala dos conselheiros entrevistados, assim como dos servidores, demonstra que a elaboração desse Plano ainda não foi amplamente divulgada tanto entre os servidores da SEADH, quanto entre os conselheiros do CRIAD.

Constatado que o PEAS estaria em processo de elaboração, questionamos aos servidores da SEADH em que fase dessa construção estaria o Plano. De acordo com um dos servidores o plano “[...] não esta sendo formulado (ENTREVISTADO Nº 08 – SERVIDOR SEADH)”. Do mesmo modo, outro servidor afirma que “[...] na verdade não há o plano, o plano estadual não foi elaborado, nesse período não existiu a construção, nem inicio da construção do plano estadual (ENTREVISTADO Nº 09 – SERVIDOR SEADH)”. Um dos entrevistados explica, com maior clareza, que esse Plano

[...] esta no inicio. Porque eu estou te dizendo isso?! Os municípios fizeram os planos municipais. A Secretaria solicitou, por escrito, que eles enviassem os planos municipais e, a partir da leitura desses planos, ia fazer o esboço do plano estadual. Os planos municipais vieram, tem mais de 60 planos municipais. Eles chegaram a ser lidos, sistematizados, mas não se fez o plano estadual. O corpo (técnico) está muito reduzido. Então, a questão dos recursos humanos impactou nisso (ENTREVISTADO Nº 08 – SERVIDOR SEADH).

Na fala dos servidores o que observamos é que o processo de construção do PEAS ainda é muito frágil e incerto, tem-se a consciência da necessidade de sua

elaboração, iniciou-se uma estratégia, mas a atuação na sua construção ainda não foi efetivada.

Apesar de toda essa incerteza no processo de elaboração do PEAS do ES, procuramos identificar se o CRIAD, de alguma maneira ou em algum momento, teria sido convidado a participar desse processo. Assim como Raichelis (2000), acreditamos que só é melhorada a eficácia dos planos e da política que está sendo implementada se for colocado em discussão o seu conteúdo, os seus objetivos, suas estratégias, prioridades e, principalmente, o público a quem será destinado. Sendo assim, quando questionado sobre a participação do CRIAD na formulação desse plano, um conselheiro entrevistado afirmou que o Conselho foi sim convidado a participar, cinco alegaram que não e um informou não ter conhecimento sobre o assunto. Já os servidores da SEADH, quatro informaram que o CRIAD não foi demandado a participar do processo de elaboração do plano e um alegou não ter informação sobre o tema.

Chama a atenção, na fala dos conselheiros entrevistados, que eles têm consciência da não participação na elaboração do PEAS, assim como em demais planos, programas e políticas elaborados e propostos pelo governo do estado no ES. Eles explicam que não tem participado desses processos.

Não participamos da elaboração do Plano de Assistência Social, assim como também não temos participado das discussões de planos na área da saúde e de todas as outras secretarias. Além desses planos, há também a questão das políticas, do plano plurianual do PPA e tal. A gente tem ficado totalmente ausente, não tem participado (ENTREVISTADO Nº 04 – CONSELHEIRO CRIAD).

Nós não fomos convidados para participar da formulação do Plano Estadual de Assistência Social. Pelo menos, não no período em que eu estava no CRIAD. Na verdade as coisas no Estado têm funcionado da seguinte forma, pelo menos em relação ao CRIAD, [...] inclusive aconteceu com o plano socioeducativo, o governo do estado faz por conta própria os documentos e nos apresenta apenas pra gente aprovar. (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD).

Sobre esse aspecto, Pontual (2008, p. 11), através dos estudos do Observatório, já havia identificado que os conselhos estudados “[...] ocupam um lugar periférico no ciclo decisório no tocante à elaboração e implementação das políticas nas respectivas áreas”. De acordo com o autor, quando o governo coloca na pauta dos

conselhos temas referentes a planos, programas e políticas estes já são levados quase sempre limitados a questões referentes à sua execução e implementação, sendo raros os casos em que o conselho tem a oportunidade de debatê-los na sua fase de elaboração. “Quando são trazidos para discussão já estão elaborados e o governo apenas cumpre o rito de apresentação no conselho e de informar o início de sua implementação (PONTUAL, 2008, p.11)”.

Do mesmo modo, embora a legislação inclua os conselhos como integrantes da gestão descentralizada e participativa, Gohn (2000) também destaca que vários pareceres oficiais têm indicado e reafirmado apenas o caráter consultivo dos conselhos, restringindo a sua ação apenas ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, desconsiderando o seu poder de decisão e deliberação.

As observações realizadas pelos autores coincidem com as observações feitas pelos próprios conselheiros do CRIAD. Essa questão traz indícios de que o Conselho tem pouca incidência sobre o processo de elaboração das políticas e isso pode ser uma variável importante na formação de uma “percepção” a respeito do desgaste deste canal de participação levando a um certo questionamento, por parte de alguns setores dos movimentos sociais, sobre a validade de se continuar apostando nesses espaços para conseguir influenciar nas políticas e provocar mudanças na realidade.

Diante disso, é importante considerar que a eficácia dos conselhos depende, também, das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com os princípios democráticos participativos (CARNEIRO, 2006). Essa é uma questão que nos remete para a análise da intrincada e complexa relação dos conselhos com o poder executivo, indicando, mais uma vez, o distanciamento existente no relacionamento entre o CRIAD e a SEADH.

Os conselhos são entendidos, também, como mecanismos de ação, com potencial para inserir na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob forma de políticas públicas (CARNEIRO, 2006). Partindo de tal pressuposto e tendo consciência que a maioria dos entrevistados informou que o CRIAD não foi

convidado a participar do processo de elaboração do PEAS, procuramos identificar se o Conselho tem encaminhado demandas a serem incorporadas a esse documento. Trata-se de uma tentativa de identificar se, mesmo que indiretamente, o CRIAD estaria levando questões relativas à população infanto-juvenil do ES para serem debatidas e incluídas nesse documento ressaltando, inclusive, a prioridade no atendimento desse segmento geracional.

Novamente, foi verificada a divergência de opinião entre conselheiros e servidores. Para três conselheiros o CRIAD encaminha demandas para debate e inclusão no Plano e para quatro deles isso não acontece. De acordo com um conselheiro entrevistado “demanda a gente sempre tem, só não é ouvido (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD)”. Já entre os servidores, quatro deles afirmam não haver esse encaminhamento e um alega não saber se ele existe ou não. Há uma diferença importante entre encaminhar demandas e estas serem consideradas no processo. A fala dos entrevistados reforça a percepção de que demandas foram encaminhadas, mas não foram consideradas, absorvidas na elaboração desse documento.

No entanto, mesmo para aqueles que avaliam que há um encaminhamento de demandas, eles demonstram em suas falas não saber como a Secretaria absorve e incorpora as questões encaminhadas. Como explica um dos conselheiros entrevistados,

[...] as demandas são encaminhadas através dos relatórios, através do nosso plano de ação, essas coisas são encaminhadas para a SEADH. Por exemplo, o planejamento estratégico é encaminhado para Secretaria em forma de planejamento estratégico que aí engloba todas as necessidades. Então a gente envia sim. Certamente da li eles irão extrair alguma coisa para incluir no plano estadual (ENTREVISTADO Nº 01 – CONSELHEIRO CRIAD).

Ainda sobre o encaminhamento de demandas, de acordo com um dos servidores da SEADH, o CRIAD

Não tem como levar demanda para ser incorporada a esse plano e, ao mesmo tempo, ele não tem como intervir até por conta dessa visão que se tem hoje. Como a política da assistência acabou abarcando toda a questão do atendimento a infância, aparentemente, a sensação que eu tenho ao longo desses anos, é que os Conselhos estaduais da criança acabaram

perdendo o papel que eles tinham que desempenhar, porque atribui e deixou tudo por conta da política de assistência e aí a gente sabe que a política de assistência tem que dar conta sim, mas ela precisa fazer dentro da perspectiva da integralidade, da perspectiva da intersetorialidade, mas aí, na prática, isso não se materializa (ENTREVISTADO Nº 12 – SERVIDOR SEADH).

Do mesmo modo, Tatagiba (2005) em pesquisa realizada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, também conclui que o Conselho tem dificuldade de incidir sobre o processo de planejamento, tem tido dificuldade de levar novas ideias, ou seja, deliberar sobre as políticas públicas e aparecer como um ator importante na tomada de decisão.

Diante dessa realidade, é fundamental destacar que para que o conselho seja efetivamente um espaço de decisão e de controle social das ações do Estado, é preciso que o sistema administrativo analise novas questões em sua agenda, que demonstre uma real disposição de partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas sociais, que modifique a sua lógica de funcionamento e a sua racionalidade, incorporando na formulação e na gestão de políticas sociais as demandas da sociedade absorvidas por meio da participação de diferentes atores da sociedade civil (CARNEIRO, 2006).

Os dados obtidos em campo revelam que o processo de elaboração da PEAS no ES ainda é incerto, não tendo ainda uma equipe definida para a sua construção, bem como a metodologia que será utilizada para tal. Somado a isto, verifica-se que dentro da própria Secretaria o assunto ainda não está claro para todos os seus servidores. Em meio a tantas incertezas, o CRIAD tem ficado totalmente a margem desse processo de elaboração. Até então, o conselho não foi convidado, oficialmente, a debater e apresentar demandas referentes à situação do público infanto-juvenil no ES. Temos consciência que o Conselho não poderia participar de um processo que ainda não existe, porém, a fala dos conselheiros demonstra que é comum na gestão estadual as políticas e planos serem encaminhadas aos conselhos apenas para a aprovação. A realidade apresentada traduz o processo histórico de composição de uma sociedade e um Estado autoritários, com grandes dificuldades de incorporar demandas de outras classes que não as dominantes.

A capacidade deliberativa dos conselhos e a sua capacidade de influenciar e participar de debates que envolvam a tomada de decisões é uma questão que vem sendo muito debatida na literatura sobre o tema. Quando os Conselhos se restringem a simples espaços de passagem de planos, projetos e políticas, suas decisões são consideradas apenas para cumprir formalidades e apenas avalizam decisões que já foram tomadas por outras instâncias. Assumindo essa postura, os Conselhos não causam nenhuma influência nos circuitos decisórios estatais (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012). Os dados aqui apresentados demonstram que o CRIAD tem ocupado exatamente esse espaço de passagem das decisões que são tomadas pela Secretaria, não tendo suas demandas e opiniões observadas durante a formulação de planos, programas e políticas não sendo capaz de influenciar as tomadas de decisões que envolvam o público infante-juvenil. Somado a isto, mais uma vez é identificada uma fragilidade na relação do CRIAD com a SEADH, na medida em que não é observada uma interlocução entre eles no processo de elaboração da PEAS.

Diante dessa realidade, “[...] o principal desafio institucional dos conselhos é buscar sua legitimidade política no interior do Estado de modo que não seja possível para os demais representantes legalmente constituídos desconsiderar suas exigências (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012, p. 83)”. Verifica-se, assim, que a luta política não deve ser travada somente no interior dos conselhos, mas também pelo fortalecimento dos conselhos no interior do Estado (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012).

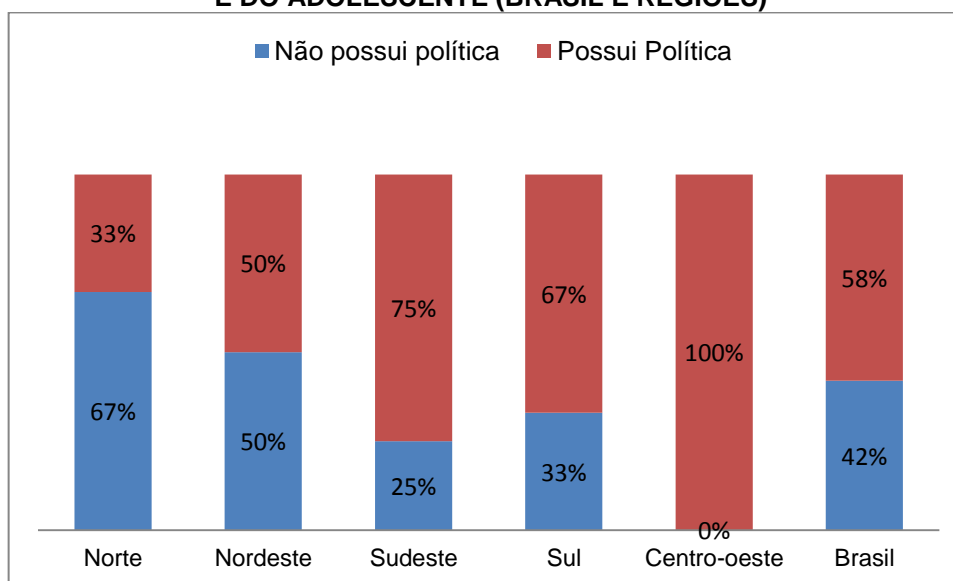
6.3.2 A Política Estadual de Promoção de Defesa e Atendimento à Criança e ao Adolescente no Estado do Espírito Santo

No capítulo anterior, vimos que uma das atribuições do CRIAD é a formulação da Política Estadual de Promoção de Defesa e Atendimento à criança e ao adolescente no ES. Tal política deve ser pautada na garantia e respeito aos direitos fundamentais da cidadania, fazendo com que as ações básicas alcancem de forma eficaz e efetiva a população de baixa renda (ESPÍRITO SANTO, 1991).

Porém, embora seja uma de suas atribuições, verificamos que o CRIAD nunca formulou essa política, não existindo no estado do ES nenhuma política estadual

direcionada a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Assim como no ES, em âmbito nacional, também foi verificado que apenas pouco mais da metade dos conselhos pesquisados (58%) alegam dispor de uma política estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente que abranja os municípios (BRASIL, CONANDA 2007). No entanto, destes 58%, 36% citaram políticas ligadas a temas específicos como, por exemplo, a execução de medidas socioeducativas e de combate à exploração sexual (BRASIL, CONANDA 2007), conforme apresentado no Gráfico 02.

GRÁFICO 2 – EXISTÊNCIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (BRASIL E REGIÕES)



Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade (2007).

Ao analisar o Gráfico 2, chama atenção o fato de que na região sudeste o ES é o único estado que não possui a Política Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Somado a isto, observamos que, assim como na maioria dos conselhos que não possuem essa política (BRASIL, CONANDA 2007), esse documento sequer esta sendo elaborado pelo CRIAD.

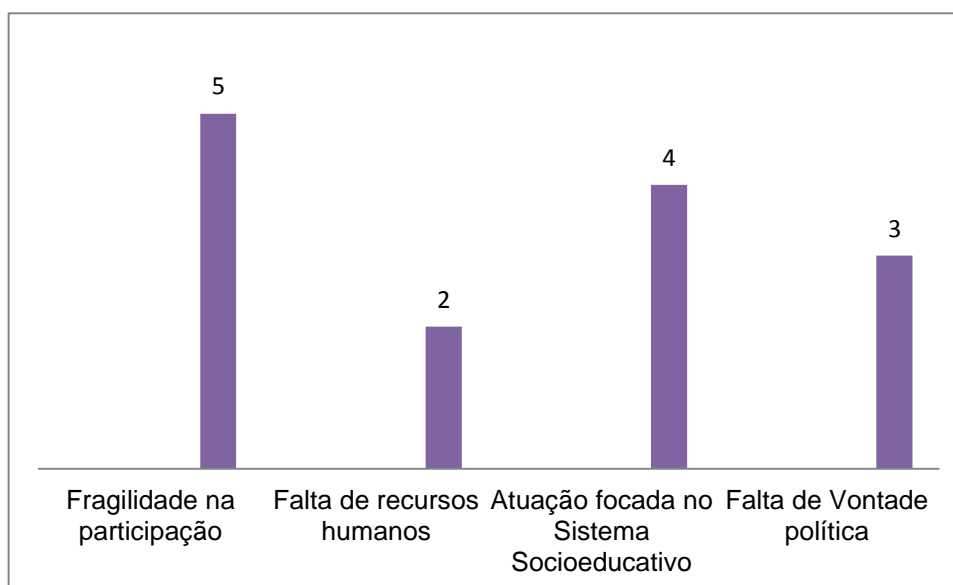
De maneira geral, existe uma percepção entre os autores de diversos estudos realizados, sobre os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, que esses conselhos ainda possuem um poder incipiente de formulação e deliberação das políticas voltadas ao público infanto-juvenil (CISNE, 2012). A constatação feita pela autora demonstra que assim como o CRIAD no ES, diversos conselhos no Brasil tem dificuldade de se efetivar plenamente, como um espaço de democracia participativa,

uma vez que, em muitos casos, ficam limitados a burocracias, apurar denúncias, fazer projetos, relatórios, visitas técnicas, etc.

Claudino (2007, p. 155), observa que os conselhos se mostram muitas vezes, como “[...] um espaço de ações repetitivas com uma prática cotidiana de burocracias, que não conseguem provocar alterações nas políticas voltadas para crianças e adolescentes”. Com isso, os conselhos não são capazes de ultrapassar o que a autora denomina de “[...] processo deliberativo restrito e alcançar o processo deliberativo formulador ou controlador de políticas”. Contudo, a autora considera fundamental destacar o contexto político em que os conselhos estão inseridos para não ocorrer o risco da simples culpabilização da esfera conselhistas. Diante disso, procuramos identificar, junto aos entrevistados, os motivos que levam a não elaboração desse documento, assim como se existe a pretensão de formula-lo.

Os conselheiros e servidores entrevistados explicam a não formulação de uma Política de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente (PDDCA) a partir de diferentes fatores indicando, em alguns casos, a existência de mais de um deles. De modo geral, os principais motivos apresentados foram: a fragilidade na participação – para alguns dos entrevistados o Conselho tem passado por um período de enfraquecimento; a falta de recursos humanos a disposição do Conselho; a atuação focada no sistema socioeducativo – os conselheiros avaliaram que a questão do adolescente em conflito com a lei demanda muito tempo e o CRIAD acaba deixando de lado as demais questões; e, por fim, a falta de vontade política. No Gráfico 3 esses dados estão apresentados quantitativamente.

GRÁFICO 3 – FATORES QUE DIFICULTAM A FORMULAÇÃO DA PDDCA



Fonte: entrevistas realizadas com Conselheiros do CRIAD e Servidores da SEADH (2015).

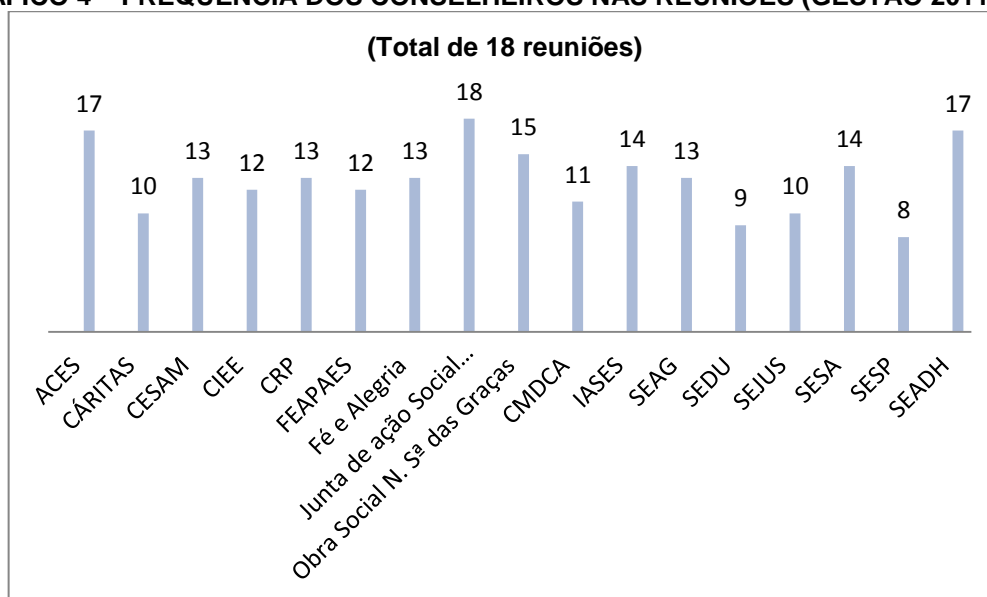
Conforme apresentado no Gráfico 3, a fragilidade na participação no Conselho foi o fator mais indicado nas entrevistas. Sobre essa fragilidade os conselheiros entrevistados explicam que

[...] na verdade o CRIAD tem passado por uma fase muito complicada em nível de gestão. Então a gente está observando um desinteresse muito grande na participação tanto da sociedade civil como do governo. Entendeu?! Então isso dificulta bastante qualquer coisa (ENTREVISTADO Nº 01 – CONSELHEIRO CRIAD).

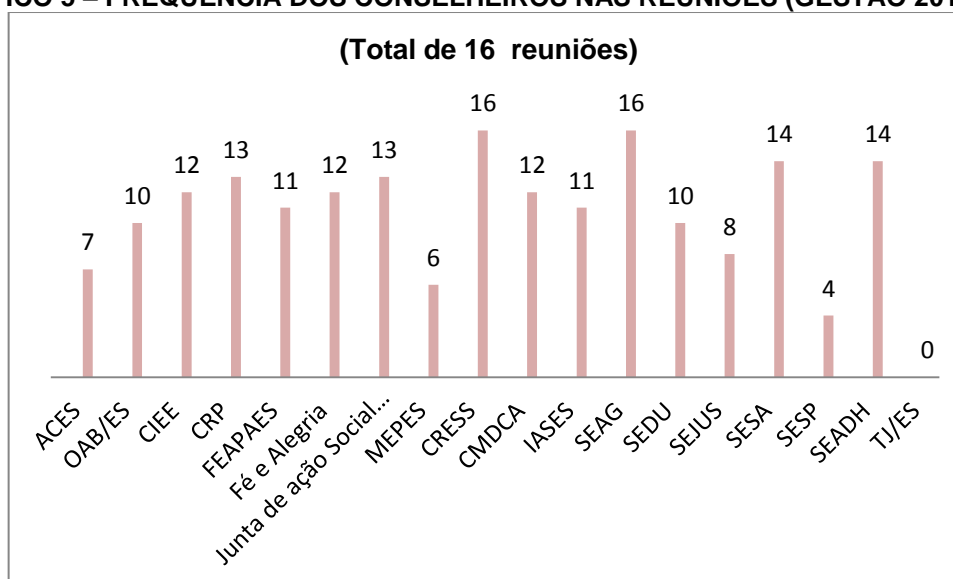
[...] o interesse de participar do conselho estadual ele vem diminuindo, na minha concepção ele vem diminuindo muito. A sociedade civil tem perdido o interesse, porque, em geral, o Conselho demanda muito tempo da pessoa. Como o fundo não estava funcionando, as entidades do terceiro setor perderam um pouco do interesse na participação, pois elas se preocupam muito com a captação de recursos, em receber recursos do FIA (ENTREVISTADO Nº 02 – CONSELHEIRO CRIAD).

A gente está vivendo um momento de descrédito mesmo, eu, particularmente, vejo um descrédito na funcionalidade desses espaços. As entidades elas estão enfraquecidas. Se você for hoje a uma reunião do CRIAD você vai ver “gato pingado”. Essa é a realidade. E dentro dessa realidade, como que a gente fiscaliza? Como que a gente formula? (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD).

Algumas das falas reproduzidas acima indicam um certo esvaziamento do Conselho, devido à não-frequência dos conselheiros nas reuniões. Esse fato foi observado também a partir das análises das atas das reuniões, já que quantificamos as listas de presença nas plenárias. Os dados correspondentes são apresentados nos gráficos a seguir.

GRÁFICO 4 – FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES (GESTÃO 2011-2014)

Fonte: CRIAD, atas das reuniões do CRIAD gestão 2011-2013 (2015).

GRÁFICO 5 – FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES (GESTÃO 2013-2015)

Fonte: CRIAD, atas das reuniões do CRIAD gestão 2013-2015 (2015).

Observa-se, de acordo com os gráficos apresentados acima, uma maior frequência das entidades representativas da sociedade civil nas reuniões do CRIAD. Na representação do governo, apenas algumas Secretarias tem uma frequência considerável nas reuniões.

Mesmo em reuniões em que os representantes do poder público estão presentes, observamos que não há uma continuidade na participação sendo alternada entre os titulares e os suplentes. Nesse sentido, é importante considerar que algumas vezes

esses suplentes não tem autonomia para responder pelo conjunto das Secretarias às quais são vinculados. Dessa forma, não tem poder de garantir, nas suas Secretarias, as negociações e deliberações firmadas no Conselho, enfraquecendo, assim, a autonomia desse órgão, que acaba dependendo de uma decisão final dos secretários. A substituição dos titulares pelos suplentes contribui para esvaziar o poder do CRIAD, ou minimamente, atrasa o ritmo dos trabalhos, visto que os ditos representantes não possuem autonomia no momento das deliberações, remetendo as decisões aos titulares, assim adiando o debate e as respostas para as questões colocadas em pauta.

Sobre esse aspecto, Ferraz (2006, p. 64) alerta que

O resultado tem sido o esvaziamento da instância, físico (é muito comum a ausência persistente de representantes da sociedade civil e a alta rotatividade dos representantes governamentais) e, principalmente, político, pois as decisões relevantes acerca dos rumos da política dos vários setores se dão em outros espaços [...], anulando a sua existência no circuito decisório.

Diante dessa realidade, o CRIAD tem enfrentado dificuldade para realizar ações mais amplas, que necessitem de um envolvimento maior dos conselheiros, como é o caso da formulação de uma política estadual de defesa dos direitos de crianças e adolescente. A pouca participação nas reuniões do Conselho indicam um certo desinteresse de participar e colaborar com as discussões travadas nesse espaço. Sem a adesão da maioria dos conselheiros na execução das atividades do Conselho esse espaço acaba se caracterizando como mero executor de tarefas burocráticas não sendo capaz de se concretizar enquanto instrumento de gestão democrática.

Através da pesquisa documental e das falas dos entrevistados, pode-se desenhar um conselho que tem exercido pouco o seu papel político. Para Nogueira (2005) a participação política possui a função de consolidar, ampliar e proteger a cidadania. Tanto os indivíduos quanto os grupos em que essa participação política pode ser exercida tem como foco assegurar que interesses diferentes possam ser organizados em leis e normas que assegurem o bem comum.

Observa-se, também, que o CRIAD tem sido muito demandado para tratar das questões referentes ao Sistema Socioeducativo, devido a isso, sua atuação fica muito focada nas questões relativas ao adolescente em conflito com a lei não tendo tempo para deliberar sobre as demais questões que perpassam o Conselho como, por exemplo, a formulação da política de defesa dos direitos do público infanto-juvenil. A fala de um servidor entrevistado deixa muito clara essa questão.

O Conselho perde muito tempo, isso é histórico não é de agora, eu já fui presidente desse conselho e observei que ele não discute a política como está colocado na perspectiva do Estatuto, ele discute fragmentos da política. Então, o CRIAD acaba discutindo só o produto final do sistema. Quando eu coloco o produto final do sistema eu estou querendo dizer o seguinte: ele só discute o adolescente em conflito com a lei. Depois que esse adolescente já está em processo de internação, historicamente a pauta do CRIAD é essa. O CRIAD não consegue ter um olhar da integralidade da política como um todo como está colocado no Estatuto (ENTREVISTADO Nº 12 – SERVIDOR SEADH).

Nota-se que, historicamente, a questão do adolescente em conflito com a lei foi o assunto mais discutido no CRIAD. A ênfase dada à implementação de medidas de proteção especial é preocupante uma vez que esta vem sendo realizada de maneira descontextualizada de uma política integral de promoção e proteção de direitos de crianças e adolescentes. Sobre esse aspecto, Santos (2012, p. 246) destaca que

É justamente no campo das medidas de proteção especial de crianças em situação de vulnerabilidade social que a desarticulação entre políticas econômicas e sociais foi mais duramente registrada. Em que pese o crescimento das políticas sociais de saúde, educação e assistência social, os conselhos dos direitos, devido à herança menorista, comportam-se mais como perpetuadores dessa tradição, na medida em que se focaram mais na chama proteção especial do que nos garantidores de políticas de proteção integral, em detrimento de avanços conceituais – na sua concepção como “políticas de direitos humanos de crianças e adolescentes” –, como se elas pudessem ter existência em si mesmas.

O Conselho não avança na formulação de políticas e, mais uma vez, a questão do adolescente em conflito com a lei tem prioridade nas ações destinadas a esse segmento geracional.

Por outro lado, tem-se que devido à própria conjuntura que o País vivencia — de agravamento da pobreza e da violência e à fragilidade das políticas sociais básicas, que não são capazes de promover o atendimento de forma universal —, algumas crianças e adolescentes sofrem mais com as mazelas da questão social, o que

acaba levando com que o Conselho dê prioridade a execução de ações que procurem resolver ou amenizar a situação desse público, em particular, como é o caso do adolescente em conflito com a lei.

Chama atenção, também, o fato da falta de vontade política ter aparecido como uma questão que dificulta a ação do Conselho na formulação de uma PDDCA. Sobre esse aspecto, um conselheiro entrevistado afirma que “[...] o motivo do CRIAD ainda não ter formulado essa Política é a falta de vontade política. Porque se não está escrito você não precisa cobrar (ENTREVISTADO Nº 07 – CONSELHEIRO CRIAD)”. Do mesmo modo, um dos servidores da SEADH afirma que

[...] A política de defesa de direitos de crianças e adolescente no ES ainda não foi formulada devido à falta vontade política. Pode ser até que o conselho pegue para fazer e quando vier para a administração pública a administração pública não leve em frente, então também pode paralisar. Eu acho que faltam as duas coisas e aí se une o útil ao agradável, infelizmente (ENTREVISTADO Nº 10 – SERVIDOR SEADH).

As questões indicadas por conselheiros e servidores, faz com que retomemos questões tratadas no capítulo III deste trabalho. Historicamente, houve um predomínio de ações voltadas especialmente para as crianças pobres, abandonadas e delinquentes, então denominadas “menores”. A ideia de criminalização da pobreza também reforçava a implementação dessas ações, com intuito de evitar que aquelas crianças se tornassem potenciais marginais no futuro e ameaçassem a ordem social instaurada. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, verificamos, ainda que no plano legal, uma mudança radical de paradigma. No entanto, os dados obtidos nessa pesquisa, indicam que criança e adolescente não tem sido tratados como prioridade no ES. A falta de vontade política na atenção de questões relativas à infância e juventude, como na formulação de uma política de defesa de direitos, indica que esse segmento geracional ainda tem ocupado um lugar periférico nas prioridades do governo.

Mesmo depois de transcorridos tantos anos da promulgação do Estatuto, os traços marcantes que caracterizaram a história da infância e da juventude no Brasil, ainda não foram totalmente superados. Como visto, a efetivação e garantia dos direitos desse segmento geracional no Espírito Santo ainda tem muito o que avançar e, para

que isso ocorra, é preciso que os gestores que estão no governo passem a enxergar esse público sob o novo paradigma instituído pelo ECA.

Diante disso, outra questão que procuramos identificar sobre a formulação da PDDCA foi se o CRIAD tem a intenção de formula-la. Esse questionamento foi realizado apenas aos sete conselheiros entrevistados, em que cinco afirmaram existir essa vontade e apenas dois alegaram que o CRIAD não pretende formular essa política. Sobre esse aspecto, tanto conselheiros da gestão 2011-2013 como os da gestão 2013-2015, afirmaram que tiveram a intenção de “[...] pelo menos de iniciar um processo de elaboração desse documento. Isso foi discutido nas reuniões do Conselho (ENTREVISTADO Nº 03 – CONSELHEIRO CRIAD).”.

[...] a gente sempre discutiu isso, a gente tinha uma comissão que estava pensando no plano de convivência familiar e comunitária, que fez resolução, que ligou, que chamou para reunião, que fez isso e aquilo, mas não conseguiu avançar (ENTREVISTADO Nº 06 – CONSELHEIRO CRIAD).

Embora a questão da formulação da PDDCA tenha aparecido em debates das gestões do CRIAD, o que se verifica na prática é que o processo de elaboração dessa política nunca saiu do plano da intencionalidade. Por mais vontade que os conselheiros tenham de elabora-la, os diversos fatores apontados por eles mesmos impedem que essa questão saia do plano da vontade e passe, de fato, para o plano da ação.

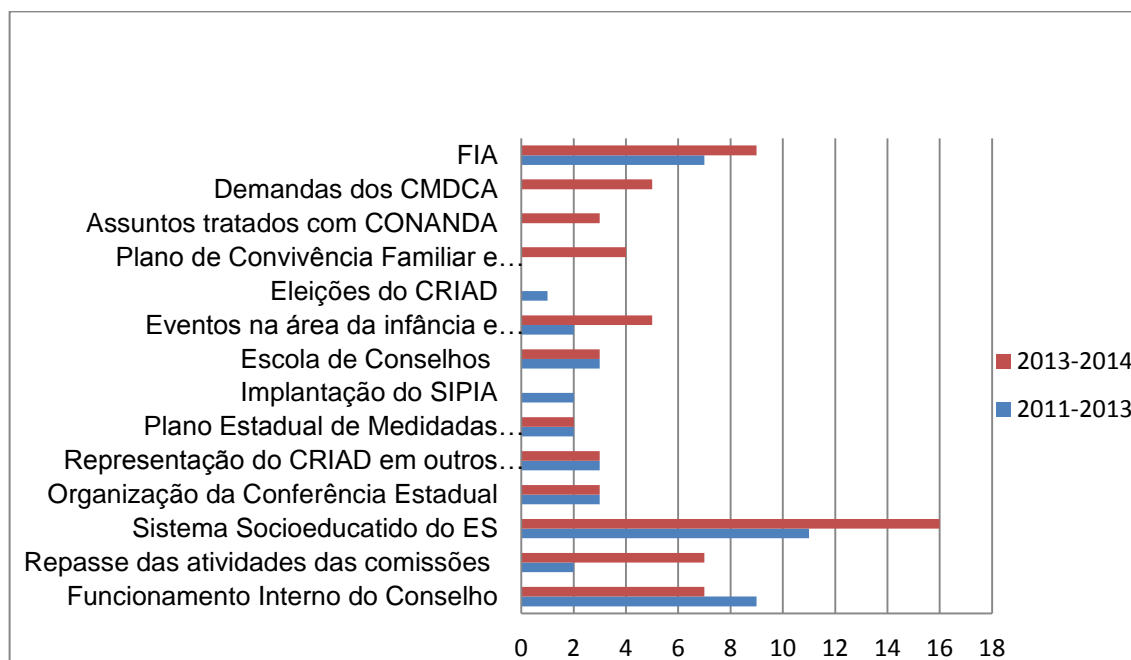
Diante disso, verifica-se que o CRIAD, assim como muitos conselhos no Brasil, tem tido dificuldade de atuar na formulação de políticas. Nesse sentido, concordamos com Tatagiba (2007, p. 45) que “[...] talvez não seja exagero afirmar que o Conselho tem servido muito mais para dizer ‘o que pode’ e o ‘que não pode’ do que para formular novos problemas e apontar novas alternativas”. Trata-se uma ação muito mais reativa do que propositiva. O Conselho segue atuando muito mais no âmbito de resolução dos problemas pontuais do que na proposição de ações mais amplas que incidam sobre um número muito maior de crianças e adolescentes.

6.4 A TÔNICA DO DEBATE E AS RESOLUÇÕES DO CRIAD NOS ANOS 2011 A 2014

Ao longo desse capítulo procuramos apresentar diversas questões que perpassam a atuação do CRIAD e a sua relação com a SEADH. Nesse item, avaliamos importante apresentar qual a tônica dos debates travados no interior do CRIAD e o reflexo dessas discussões sobre as resoluções do Conselho entre os anos 2011 e 2014. Muito já foi exposto até aqui sobre as dificuldades enfrentadas pelo Conselho, a partir da visão de conselheiros e servidores, além da sua frágil relação com a SEADH. Agora interessa-nos identificar em que o CRIAD tem centralizado as suas ações.

A partir da leitura das atas das reuniões do CRIAD, gestão 2011-2013 e 2013-2015, identificamos quais foram os principais assuntos tratados durante as plenárias do Conselho, conforme apresentado a seguir no Gráfico 6.

GRÁFICO 6 – PRINCIPAIS ASSUNTOS DAS ATAS DO CRIAD 2011-2014



Fonte: CRIAD, atas das reuniões do período 2011 a 2014 (2015).

A análise das atas do Conselho confirma o que já havia sido afirmado por alguns conselheiros no item anterior, existe uma predominância de debate das questões referentes ao sistema socioeducativo no ES. Observa-se que esse é o tema mais

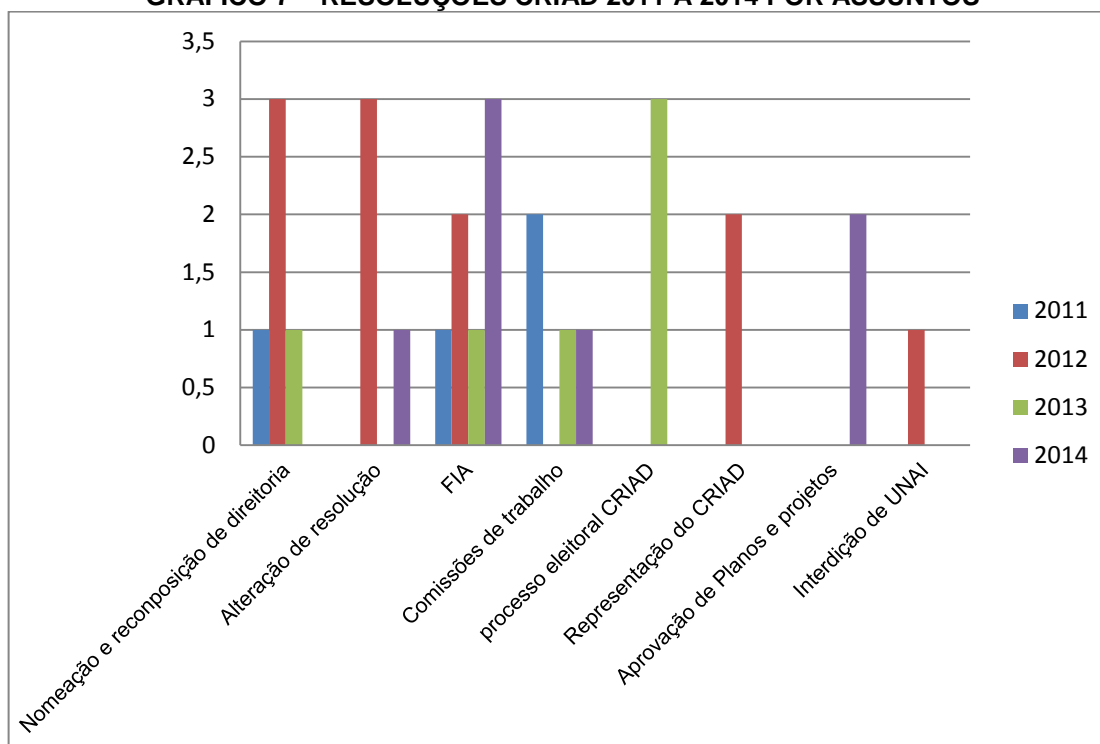
abordado tanto na gestão 2011-2013 como na gestão 2013-2015. Mesmo havendo uma redução desse debate na última gestão do Conselho, com a inserção de novos temas nas pautas das reuniões, esse ainda é o assunto que prevalece. Chama atenção que, em quase todas as reuniões do CRIAD, o sistema socioeducativo aparece nas discussões.

Do mesmo modo, Santos (2012, p. 246) também identificou que

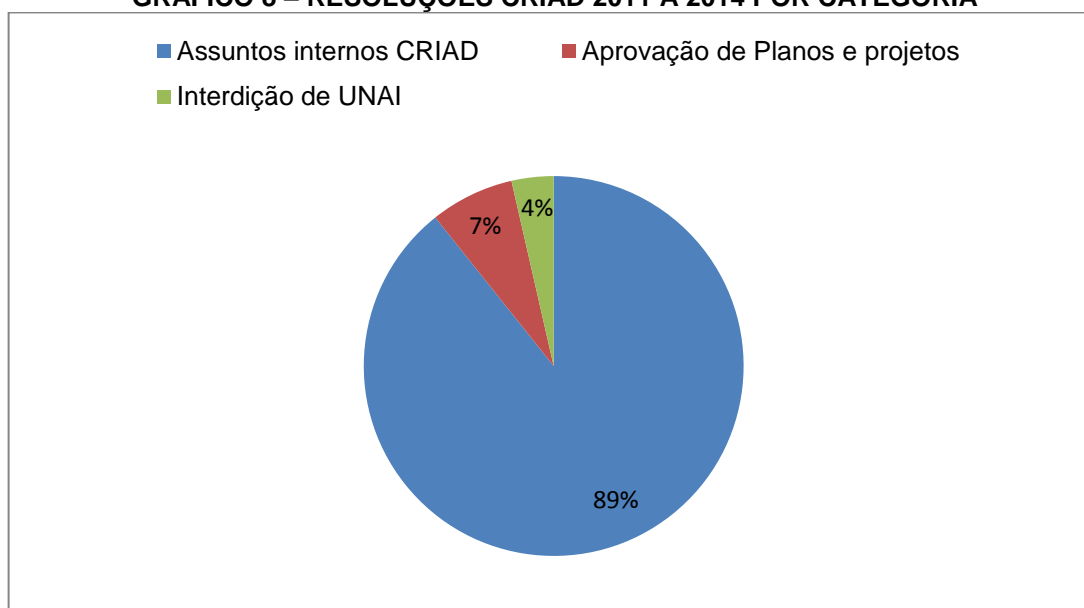
Dados empíricos demonstram uma clara realidade: a maior incidência dos Conselhos [...] é sobre as chamadas medidas de proteção especial. Segundo a pesquisa *Bons Conselhos*, a maior prioridade dos CMDCAs é para a criação e apoio a entidades de atendimento a crianças e adolescentes nas áreas do atendimento sócio-familiar. [...] É de conhecimento recorrente entre formuladores de políticas para a infância e adolescência que muitos conselhos municipais vem investindo, para além da prioridades mencionadas, na erradicação do trabalho infantil, e nas estratégias de implementação de medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei.

Depois do sistema socioeducativo, o FIA e as demandas internas do Conselho são os assuntos mais abordados no CRIAD. Nas atas aparecem diversas questões relacionadas à gestão do Fundo o que, de certa forma, também está relacionado às funções internas do Conselho. Sobre esse aspecto, Almeida e Tatagiba (2012, p. 85) também já haviam observado que os Conselhos têm gastado uma parte significativa do seu tempo discutindo questões relativas ao seu funcionamento interno. “Os estudos demonstram que boa parte de suas agendas voltam-se para a discussão de temas relativos a sua própria dinâmica organizacional interna”.

Essa questão observada nas atas das reuniões do CRIAD é claramente reforçada quando analisadas as resoluções emitidas pelo Conselho entre os anos 2011 e 2014, conforme apresentado nos gráficos a seguir.

GRÁFICO 7 – RESOLUÇÕES CRIAD 2011 A 2014 POR ASSUNTOS

Fonte: CRIAD, resoluções publicadas no período de 2011 a 2014 (2015).

GRÁFICO 8 – RESOLUÇÕES CRIAD 2011 A 2014 POR CATEGORIA

Fonte: CRIAD, resoluções publicadas no período de 2011 a 2014 (2015).

Os dados apresentados no Gráfico 7 ilustram quais foram os temas das resoluções emitidas pelo CRIAD no período analisado. Ao organizar esses temas em categorias, ilustrados no Gráfico 8, verificamos que 89% das resoluções do Conselho estavam relacionadas a temas referentes à sua organização interna. Do total de 28 resoluções emitidas nesse período, verificamos que apenas 03 delas não

tinham relação com questões burocráticas referentes ao funcionamento do Conselho.

A bibliografia sobre conselhos produzidas nos anos 1990 também já havia identificado essa tendência. Na análise das atas e resoluções Tatagiba (2002) notou que o principal tema sobre o qual os conselheiros se debruçavam dizia respeito a sua própria dinâmica interna. Temas relacionados ao controle social, a formulação de políticas públicas ou prioridades de investimento público, embora importantes, eram menos presentes nas pautas de discussões dos conselhos (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012).

No CRIAD, dentre as discussões mais organizacionais, ganha destaque as questões relativas à nomeação e recomposição de diretoria, gestão do FIA, organização da eleição para novos conselheiros, quando da mudança de gestão, as comissões de trabalho interno, representação do CRIAD em outros espaços, etc. Verifica-se, assim, que a tendência a uma atuação voltada para dentro do Conselho parece não ter sido superada mesmo após décadas (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012).

Nesse sentido, Almeida e Tatagiba (2012, p. 86) observam, também, que

Ao lado de uma agenda mais voltada ao funcionamento interno dos conselhos, os estudos também mostram que os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas, mantendo uma agenda no varejo e atuando reativamente em resposta às demandas provenientes do Executivo, enquanto decisões importantes continuam correndo por fora, nas tramas desconexas que conformam a rede de produção da política pública. Essas atividades têm drenado parte significativa da energia dos conselheiros. Principalmente no caso dos conselhos das áreas sociais, há um grande investimento nas atividades de inscrição de entidades e aprovação de projetos voltados para o recebimento de financiamento público. Conselheiros da sociedade civil registram, fiscalizam entidades, avaliam projetos, fazem parecer, enviam relatórios, pedem e avaliam prestações de contas. Aprovam e rejeitam pedidos. O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes mantêm os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos, principalmente em cidades de médio e grande porte.

A análise das atas e das resoluções do CRIAD confirmam tudo aquilo que já havia sido observado por conselheiros e servidores entrevistados. Os dados coletados demonstram que o Conselho tem sido muito demandado na resolução de demandas

internas e pontuais dificultando a realização de ações como, por exemplo, a formulação de uma política estadual de defesa de direitos de crianças e adolescentes no ES.

É importante ressaltar que não estamos dizendo que esse tipo de ação não seja importante. No entanto, após análise dos dados coletados, concordamos com Almeida e Tatagiba (2012), que é possível afirmar que a incidência geral do Conselho se restringe à fase de implementação da política que exige um tipo de ação do Conselho que os mantêm atrelados a uma lógica burocrática e tarefaira. Essa lógica leva os conselheiros a agirem mais como se fossem funcionários do governo, técnicos das Secretarias do Poder Executivo, que executam funções com certeza importantes, mas não necessariamente aquelas relacionadas à definição e planejamento mais amplo das políticas.

Diante dessa realidade, o que observamos é um Conselho “[...] que ainda não consegue se desvencilhar das práticas autoritárias e impositivas por parte daqueles que detém o poder; (SUGUIHIRO, 2000, p. 10)”. Observa-se um Conselho com dificuldade para incorporar o seu papel enquanto sujeitos políticos, tendo a sua atuação restrita a fazer parte de situações pontuais e com decisões secundárias (SUGUIHIRO, 2000).

Assim, a partir da análise dos dados coletados, é possível afirmar que, quando o CRIAD não está discutindo sobre suas demandas internas de funcionamento, a tônica do debate é o Sistema Socioeducativo. Observa-se, portanto, que a situação desse Sistema e o adolescente em conflito com a lei tem sido a principal preocupação dos conselheiros do CRIAD. Devido à ausência de um diagnóstico sobre a realidade da infância e juventude no ES, não é possível afirmar que essa questão seja, realmente, o principal problema desse público no território capixaba o que justificaria o CRIAD demandar tanto tempo debatendo-a.

Verifica-se, mais uma vez no CRIAD, as características que marcaram a atenção dispensada pelo Estado a crianças e adolescentes no Brasil antes do Estatuto, centradas na punição de “menores” pobres e delinquentes. Constata-se, assim, que apesar de decorridos mais de vinte anos da promulgação do ECA e, com ele, a

mudança de paradigma em relação a crianças e adolescentes, ainda existe muito à ser modificado. Os traços dessa história ainda estão presentes no cotidiano do Conselho que debate, com uma frequência muito maior, casos em que os direitos de crianças e adolescentes foram violados do que políticas sociais básicas para assegurá-los.

Esses exemplos mostram que é imperioso “criar vazios produtivos na agenda dos conselhos”, de maneira que os conselheiros possam ter tempo e energia para pensar a política de forma ampla e generosa, propor saídas, disputá-las na esfera pública, criar articulações no interior dos governos, dos Legislativos, comprometer o Judiciário etc. Criar “vazios produtivos” na agenda cotidiana dos conselhos para que os conselheiros possam se dedicar ao fortalecimento dos elos de ligação com o público fora dos conselhos, criando redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012, p. 88).

Ressalta-se, assim, que um dos grandes desafios do CRIAD é

[...] investir na capacidade de mudanças do modo de pensar e agir dos Conselheiros mediante superação das práticas singulares de natureza reiterativa e imediatista, assumindo a construção de um projeto social e político mais amplo, em defesa da garantia dos direitos da criança e do adolescente (SUGUIHIRO, 2000, p. 10).

Admite-se, diante disso, que os Conselhos são instrumentos capazes de proporcionar o diálogo entre a sociedade civil e o poder público a fim de deliberar sobre políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes. Assim, não é inoportuno afirmar que houve um avanço no debate em torno desse segmento geracional após a criação dos conselhos dos direitos, refletindo em ações concretas nessa área. Porém, é necessário acrescentar, que embora tenham existido avanços, ainda não é possível assegurar o pleno exercício dos Conselhos. Há muito caminho ainda a ser percorrido para o alcance de tal objetivo. Trata-se de um caminho inesgotável onde o maior desafio ainda consiste na superação de traços que marcaram a história da sociedade brasileira.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de decorridos mais de duas décadas de promulgação da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), podemos afirmar que os conselhos de políticas públicas já alcançaram a sua maioria. Se, inicialmente, eram considerados “apostas”, atualmente, representam conquistas inquestionáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática no Brasil.

Ao longo desse trabalho, buscamos apresentar o contexto político, econômico e social a partir da década de 1970, momento de fortalecimento dos movimentos sociais e luta pela democratização do Estado brasileiro. Também nos preocupamos em apresentar as mudanças que ocorreram na relação entre Estado e sociedade civil, abordando o processo de democratização e reforma do Estado brasileiro. A retomada desse período da história brasileira foi fundamental para compreendermos a conjuntura em que foram instituídos os conselhos gestores e seus reflexos sobre a atuação desses mecanismos de participação popular. Retomar o passado foi uma forma de buscar respostas para questões que persistem até hoje.

Do mesmo modo, também nos preocupamos em desvelar o significado social que foi atribuído à infância durante muitas décadas e, a partir dessa realidade, compreender as mudanças trazidas pelo Estatuto e a sua importância na luta pela garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. O exercício de “olhar para traz” foi essencial para compreendermos os caminhos que percorremos até hoje. A partir dos dados empíricos coletados na pesquisa, pudemos observar que mesmo com as mudanças trazidas pelo ECA, alguns traços da história da infância no Brasil ainda persistem.

Refazer esse percurso da história brasileira possibilitou o conhecimento das muitas variáveis sociais, econômicas e políticas que explicam o desenvolvimento dos espaços de participação social no país. Os estudos sobre o assunto revelam que esses mecanismos participativos tem se deparado com limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. Do mesmo modo, torna-se

evidente que analisar os conselhos olhando apenas para as suas dinâmicas internas já não é mais suficiente.

Assim, visando ampliar os horizontes de análise dos conselhos, nossa preocupação nessa pesquisa foi analisar a relação que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente estabelece com um dos setores públicos que compõe o Sistema de Garantia de Direitos, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

Durante nosso percurso, procuramos conhecer, inicialmente, os dois atores da relação que nos propomos a analisar. A partir do desenho institucional do CRIAD e de suas características destacamos algumas questões que dificultam o desempenho de suas ações e a sua relação com a SEADH, assim como fatores positivos quanto a sua organização e funcionamento. Do mesmo modo, a história da Secretaria no governo do estado do ES e a forma como ela está estruturada, atualmente, revelam questões que precisam ser refletidas.

A realidade encontrada no CRIAD demonstra que, embora o Conselho seja um órgão autônomo, consiste em um ícone da administração pública e, a cada nova gestão, está sujeito às mudanças ocasionadas pelos interesses dos governantes que assumem o governo. A mudança de governo também influencia na forma como o Conselho se relaciona com a Secretaria com a qual está vinculado, ficando dependente das características e interesses do servidor que assume a pasta. Ao longo de mais de vinte anos de existência do Conselho, ele já vivenciou diferentes momentos da administração pública, estando inclusive vinculado administrativamente a Secretarias de estado distintas. Na avaliação dos conselheiros entrevistados, o CRIAD era mais atuante quando esteve vinculado a SEJUS, e a mudança para a SEADH teria ocasionado um enfraquecimento do Conselho, fato relacionado pelos próprios conselheiros, à fragilidade da Secretaria no interior do governo do Estado. Para alguns entrevistados o CRIAD vive um momento em que é preciso retomar a sua articulação para que o Conselho adquira força política e consiga exercer seu papel.

Dentre as características do CRIAD, merece destaque o fato do Conselho possuir uma infraestrutura apropriada para o desempenho de suas ações. O CRIAD dispõe de espaço próprio e adequado para o seu funcionamento regular o que é um dado bastante positivo, considerando a importância de que estes órgãos sejam visíveis, estáveis e reconhecidos pela comunidade. Entretanto, a falta de suporte técnico é um fator que dificulta a atuação dos conselheiros. Os conselheiros entrevistados avaliam que a falta de recursos humanos a disposição do Conselho é um dos fatores que impedem uma atuação mais qualificada. Essa carência é justificada pela alta demanda de trabalho e pela necessidade de apoio de uma equipe técnica direcionada a determinadas funções. Nesse caso, a equipe técnica é entendida como um apoio importante aos conselheiros, pois ele forneceria o suporte técnico necessário para as deliberações do Conselho, além de ter condições de realizar algumas ações que, devido à falta de tempo dos conselheiros, acabam não sendo realizadas como, por exemplo, a realização de um diagnóstico da realidade da infância e adolescência no ES.

Organizado em um grupo que toma decisões coletivamente, observamos que os conselheiros do CRIAD se reúnem mensalmente fato que favorece a continuidade de suas ações. Somado a isto, a divisão dos conselheiros em comissões temática de trabalho é um modelo de organização interessante, pois possibilita uma discussão diversificada e aumenta a possibilidade de estabelecer relações mais igualitárias dentro do Conselho, uma vez que permite o esclarecimento dos conselheiros sobre informações técnicas de um determinado assunto, de modo a minimizar a assimetria informacional. Além disso, a divisão dos conselheiros em comissões temáticas favorece o envolvimento de todos nas ações do Conselho.

No outro “lado” da relação que analisamos, tem-se a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Observamos que, historicamente, a Secretaria de Assistência Social no ES sofreu reconfigurações de acordo com as mudanças que ocorrem no governo do estado. A cada nova reformulação, modificações na legislação alteram não só a nomenclatura da Secretaria como, também, a sua estrutura organizacional, os recursos humanos e financeiros destinados para sua atuação e suas atribuições. Rever essa história nos faz refletir sobre o lugar ocupado por essa Secretaria. A análise dos documentos e as falas dos

sujeitos entrevistados indicam que a SEADH é uma Secretaria fragilizada que ocupa um lugar ainda marginal no governo do estado ES.

Todas essas reformulações que a Secretaria vem sofrendo, de acordo com os servidores entrevistados, impactaram sobremaneira nos recursos humanos da SEADH, pois elas não significaram a ampliação imediata de pessoal para atender as demandas crescentes, considerando, ainda, que houve realocação de funcionários. Os servidores entrevistados relatam que houve a saída de funcionários para outros setores, mas não houve a realocação de servidores para atender as demandas da área de direitos humanos, o que ocasionou uma alteração no quadro de pessoal interno visando suprir as necessidades das novas áreas. Essa carência de recursos humanos na Secretaria é uma questão muito lembrada pelos servidores como um fator que tem dificultado o desempenho de suas atribuições, levando-os a agir de maneira pontual para dar conta das demandas espontâneas que aparecem diariamente, não conseguindo desenvolver ações mais amplas que articulem os diferentes setores da Secretaria, assim como os atores do SGD da criança e do adolescente.

Além das dificuldades causadas pela carência de recursos humanos na SEADH, os servidores entrevistados fizeram questão de ressaltar a ausência de um setor específico na Secretaria para lidar com as demandas da área da infância e adolescência no ES. Na visão desses servidores, não existe um órgão que seja responsável, no governo do estado do ES, por dar conta da política para crianças e adolescentes ou que, pelo menos, trabalhe na articulação dos programas e projetos voltados para a garantia dos direitos desse segmento geracional. As políticas destinadas a esse público são de corte transversal e perpassam diversas áreas. A ausência de um setor específico para lidar com essas demandas dificultam a integralidade das ações, assim como a articulação do Sistema de Garantia de Direitos no território capixaba. Essa é uma questão que também dificulta a relação do CRIAD com a SEADH, pois o Conselho não tem técnicos de referência dentro da Secretaria com quem possam dialogar sobre a situação da infância e adolescência, pensar de maneira articulada ações para esse público, bem como sistematizar informações que possam nortear o desempenho de suas atividades e tomada de decisões no interior do Conselho.

Observamos, também, que embora tenha havido reestruturações administrativas na Secretaria, desde 2011, não foi contemplado áreas importantes do SUAS, visando o reordenamento conforme preconizado pelo SUAS, pela LOAS e pelo pacto de aprimoramento do SUAS. Áreas como a Proteção Social Básica e Especial, Gestão do Bolsa Família, Gestão dos Benefícios Assistenciais, Gestão do SUAS, entre outros, existem organizados em gerência e/ou coordenação, mas não de maneira oficializada em instrumentos normativos, como por exemplo, lei, decreto, portaria que publica a estrutura regimental do órgão, organograma. Isso demonstra que as reformulações realizadas na Secretaria não estavam preocupadas em adequar a gestão às diretrizes nacionais para a política de assistência social, mas sim em adequá-la as necessidades do governo.

Sobre a relação do CRIAD com a SEADH, analisamos algumas categorias que trouxeram indicativos relevantes para pensar essa relação. A primeira delas foi sobre o acesso do CRIAD às informações da SEADH. Observamos, a partir dos dados coletados, que não existe por parte da Secretaria uma omissão de informações. Porém, questões como a ausência de um fluxo de informação, o tipo de informação que é solicitada – na maioria das vezes referentes à organização interna do Conselho – assim como a qualidade das informações prestadas são fatores que fragilizam esse intercâmbio de informação.

Chama atenção, também, a ausência de informações sistematizadas sobre a infância e adolescência dentro da Secretaria. Essa questão foi apontada pelos próprios servidores entrevistados relacionando-a a falta de um setor específico na Secretaria para lidar com as demandas desse segmento geracional. Verifica-se, assim, que a maneira como a SEADH está estruturada influencia a sua relação com o CRIAD, indicando um distanciamento entre eles.

Na era das inovações tecnológicas, com a circulação rápida de informações, merece destaque a deficiência de instrumentos que propiciem a divulgação das informações do CRIAD e de suas ações. A publicação de informações assegura a visibilidade e transparência das atividades do Conselho, além de permitir que ele seja mais conhecido e valorizado pela sociedade. Nesse sentido, concordamos com Suguihiro

(2000, p. 16) que um dos desafios para as próximas gestões do CRIAD é “[...] criar formas ágeis de comunicação e informação para garantir maior visibilidade das decisões e das ações a serem implementadas pelos Conselhos.”.

Ao analisar as diversas variáveis que caracterizam a parceria entre o CRIAD e a SEADH no desenvolvimento de ações em conjunto, constatamos que a relação entre eles ainda é muito superficial. Em geral, apenas são realizadas parcerias para o desenvolvimento de ações pontuais. Somado a isso, na maioria dos casos, essa articulação acontece apenas para discussão de fatores referentes à infraestrutura e orçamento.

A dificuldade na articulação de ações do CRIAD com a SEADH é reflexo de uma série de fatores. Mais uma vez, a fragilidade na troca de informações entre Conselho e Secretaria aparece como uma questão que dificulta o diálogo entre eles refletindo na realização de ações integradas. Do mesmo modo, a estrutura da Secretaria, como já apontado, também contribui para o distanciamento entre eles. Tais fatores são questões relevantes uma vez que a SEADH tem representação no CRIAD e compareceu a quase todas as reuniões.

O diálogo entre conselhos gestores e poderes locais é fundamental à democratização de políticas sociais e deve gozar de efetiva reciprocidade, além de encontrar no interesse público sua orientação fundamental. Entretanto, o que temos observado é que a relação conselho-governo do estado tem sido limitada pela cultura política nacional. Marcada pelo autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo, que reforçam a resistência dos governos em partilhar poder decisório, em acatar deliberações contrárias à sua vontade, em publicizar suas ações e em permitir a livre designação da representação social.

O potencial deliberativo dos conselhos e a sua capacidade de influenciar e participar de debates que envolvam a tomada de decisões e a formulação de políticas é uma questão que vem sendo muito debatida na literatura sobre o tema. Nesse sentido, observamos que o CRIAD, assim como muitos conselhos no Brasil, tem tido dificuldade de atuar na formulação de políticas públicas. Embora seja uma de suas principais atribuições, a participação na formulação e deliberação de políticas não

tem se configurado como uma prática cotidiana dos conselheiros, o que nos permite afirmar que prevalece uma cultura política de não valorização dos conselhos enquanto espaço político de decisão.

Diante dessa realidade, é importante considerar que para que o conselho se configure efetivamente como um espaço de decisão e de controle social das ações do Estado, é necessário que os órgãos gestores analisem novos pontos em sua agenda, que evidencie uma disposição real de compartilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas sociais. Que estejam dispostos a modificar a sua lógica de funcionamento e a sua racionalidade, a fim de incorporar na formulação e na gestão de políticas sociais as demandas da sociedade absorvidas por meio da participação de diferentes atores da sociedade civil.

Ao analisar a tônica dos debates no interior do Conselho, observamos um predomínio de discussões sobre o sistema socioeducativo no ES e sobre a sua dinâmica interna de funcionamento. A predominância de debates em torno do adolescente em conflito com a lei demonstra que o CRIAD tem dedicado muito do seu tempo discutindo fragmentos da política e não a política como um todo, de acordo com o previsto no ECA. Nesse caso, observa-se a permanência de uma das características que marcaram a atenção dispensada pelo Estado a crianças e adolescentes no Brasil antes do Estatuto, centradas na punição de “menores” pobres e delinquentes. Os traços dessa história ainda estão presentes no cotidiano do Conselho que discute, com mais frequência, casos em que os direitos de crianças e adolescentes foram violados do que políticas sociais básicas para assegurar-los. Ressalta-se, assim, que é preciso fazer com que as políticas sociais básicas incidam sobre as raízes estruturais dos problemas.

As diversas análises realizadas ao longo desse trabalho indicam que a relação estabelecida entre o CRIAD e a SEADH é superficial. Os “encontros” que acontecem entre eles são, na maioria das vezes, promovidos pela necessidade de solução de problemas pontuais relacionados a questões administrativas do Conselho. Ambos, em seu dia-a-dia, têm sido demandados a dar conta das diversas questões burocráticas que envolvem o desenvolvimento de suas ações.

No entanto, não podemos cometer o erro de “culpabilizar” os indivíduos, que compõe o Conselho e que atuam na Secretaria, pela frágil relação que eles estabelecem. Como apresentado no decorrer desse trabalho, são diversos os fatores que dificultam essa relação. Nesse caso, estamos falando desde as questões históricas, como o autoritarismo e clientelismo que marcaram a relação do Estado com a Sociedade Civil durante muitos anos, assim como a visão e a maneira como eram tratadas as questões relativas à infância e a adolescência no Brasil, até questões como a organização da Secretaria e a falta de recursos humanos tanto no CRIAD como na SEADH.

O percurso percorrido, ao longo dos capítulos apresentados, demonstra que a história da formação social, econômica e política brasileira têm reflexos que ainda influenciam nas ações do governo e da sociedade civil. Quando pensamos na SEADH, isoladamente, percebemos que a sua fragilidade é histórica no governo do estado do ES, talvez isso ainda seja reflexo do modelo de assistência social que prevaleceu em nosso país durante muitos anos, pautado no conservadorismo, autoritarismo e em práticas compensatórias. A assistência social na perspectiva do direito e da proteção social parece encontrar dificuldade de se materializar e de ser tratada como prioridade no ES.

Do mesmo modo, observa-se a dificuldade do CRIAD de superar um passado marcado pela restrição da presença popular nos processos decisórios, que perduraram durante muitos anos em nossa sociedade. Além disso, tem-se também o lugar ocupado pela infância e adolescência no Brasil, anterior ao Estatuto, caracterizado por ações assistenciais que não se pautavam, efetivamente, pelos princípios de justiça e cidadania e muito menos eram formuladas a partir da partilha de poder entre os atores que atuavam na área da infância e adolescência.

No entanto, apesar de todas as dificuldades apresentadas nesse trabalho, não podemos negar que os Conselhos representam avanços para o fortalecimento da democracia no Brasil. Mesmo com suas contradições e obstáculos, a gestão participativa permite a ampliação e o fortalecimento dos processos decisórios e a oferta de políticas públicas mais coerentes e consistentes em todos os sentidos (NOGUEIRA, 2005). Daí a necessidade de continuarmos estimulando novos

conhecimentos e práticas nas organizações do Estado, assim como na própria sociedade.

É fundamental continuarmos insistindo nesse processo, sem perder de vista a perspectiva de mudança em busca de uma sociedade democrática que estimule as lutas coletivas em favor dos direitos de crianças e adolescentes. Nessa “luta” os conselhos dos direitos da criança e do adolescente são fundamentais, por isso refletir sobre sua atuação e a sua relação com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos é essencial para apreendermos suas dificuldades e traçarmos estratégias para superar os obstáculos presentes em seu cotidiano.

Essa pesquisa não teve a pretensão de esgotar a discussão sobre o assunto, mas a partir da análise dos dados obtidos, intentou colaborar para a ampliação das reflexões sobre os Conselhos dos Direitos. A aproximação da realidade nos permite apontar os obstáculos enfrentados pelos conselheiros, no que se refere ao desenvolvimento de suas ações, assim como permite a reflexão sobre as possibilidades e estratégias para a consolidação desse mecanismo na construção dos processos democráticos.

8 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, v. 4, n. 2, 9-17, abr./jun. 1990.

ALMEIDA, Carla. TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 109. São Paulo: Cortez, 2012. p. 68-92.

ALVES-MASOTTI, Alda Judith. O método nas Ciências Sociais. In: ALVES-MASOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas Ciências Naturais e Sociais** – pesquisa Quantitativa e Qualitativa. São Paulo: Editora Pioneiras, 1998. p. 109-198.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: BORON, Atilio; SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-34.

ANDI. CONANDA (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE). **Mídia e Conselhos** – um guia para encurtar a distância entre Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e a sociedade. Belo Horizonte: Segrac, 2003.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2009. p. 153 – 202.

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.

ASSIS, Simone Gonçalves; DESLANDES, Suely. Ferreira. Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. (Org.). **Caminhos do pensamento: epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

AUAD, Denise. A interface dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente com a democracia participativa e as políticas públicas a longo prazo: desafios e

perspectivas. In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (Org.). **Conselhos dos Direitos**: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 89-102

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

_____. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. 2006. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org>>. Acesso em: 03 de Março de 2014

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 561-598.

BADINTER, Elisabeth. **Um amor conquistado**: o mito do amor materno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o Sistema de Garantia de Direitos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 109. São Paulo: Cortez, 2012. p. 179-199.

BARDIN, Lauence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAVA, Silvio Caccia. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika. **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: BORON, Atilio; SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63-118.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento**. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 Jul. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 Ago. 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 4.320, de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 Mar. 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 Jul. 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 7.742, de 07 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 07 Dez. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Perfil dos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf>. Acesso em: 03 Ago. 2015.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR; CONANDA, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. Julho de 2007.

BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano 26, n. 8, nov. 2006, p. 101-121.

CALVI, Kéttini Upp. O controle social nos conselhos de políticas e direitos. **Emancipação**, Ponta Grossa, 8 (1): 9-20, 2008. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em: 04 Out. 2013.

CANELA, Guilherme; Solano, NASCIMENTO. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, ANDI: Artigo 19, 2009.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para a sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

_____. Participação social no Brasil hoje. In: *Pólis Papers*. Número 2, 27 página(s) 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em: 12 set. 2014.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1999.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000. p. 55-83

CISNE, Mirla. A produção do conhecimento em torno dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente: uma análise de teses e dissertações. In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (Org.). **Conselhos dos Direitos**: desafios teóricos e práticos das experiências de

democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 39-49.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de Dezembro de 2012. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 Dez. 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 de Nov. 2004.

CNS, Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 Dez. 2012. Disponível em: <<http://bvsms.saude.gov.br>> Acesso em: 07 Out. 2014.

CLAUDINO, Selma Cristine. **As conferências municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes e o potencial deliberativo do CMDCA em questão: quer um conselho**. 2007. Dissertação - Mestrado em Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município**. São Paulo: Malheiros Editora, 1993.

CONANDA, Conselho Nacional dos direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 105, de 15 de Junho de 2005. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 Jun. 2005. Disponível em: <www.mprs.mp.br> Acesso em: 19 Fev. 2014.

CONANDA, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução n.113, de 19 de Abril de 2006. Dispõe sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 de Abr. 2006. Disponível em: <www.mprs.mp.br> Acesso em: 19 Fev. 2014

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

_____. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-16.

_____. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSOTTO, Renato; FUKS, Mario. **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Fundação Araucária, 2002.

_____. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, n. 15, jan-abr. 2005. p. 45-65. Disponível em: <<http://www.forumrio.uerj.br>>. Acesso em: 16 Jul. 2014.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3 ed. revista e ampliada. São Paulo: Ed. Atlas, 1995.

DINIZ, ELI. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, Dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 Jul. 2014.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ENTREVISTADO Nº 1 – CONSELHEIRO CRIAD. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 12 Mai. 2015.

ENTREVISTADO Nº 2 – CONSELHEIRO CRIAD. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 18 Mai. 2015.

ENTREVISTADO Nº 3 – CONSELHEIRO CRIAD. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 18 Mai. 2015.

ENTREVISTADO Nº 4 – CONSELHEIRO CRIAD. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 03 Jun. 2015.

ENTREVISTADO Nº 5 – CONSELHEIRO CRIAD. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 08 Jun. 2015.

ENTREVISTADO Nº 6 – CONSELHEIRO CRIAD. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 12 Jun. 2015.

ENTREVISTADO Nº 7 – CONSELHEIRO CRIAD. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 18 Jun. 2015.

ENTREVISTADO Nº 8 – SERVIDOR SEADH. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 19 Jun. 2015.

ENTREVISTADO Nº 9 – SERVIDOR SEADH. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 22 Jun. 2015.

ENTREVISTADO Nº 10 – SERVIDOR SEADH. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 23 Jun. 2015.

ENTREVISTADO Nº 11 – SERVIDOR SEADH. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 07 Jul. 2015.

ENTREVISTADO Nº 12 – SERVIDOR SEADH. 2015. Entrevista concedida a Aline Elisa Maretto Lang, Vitória, 08 Jul. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 9.996, de 19 de Dezembro de 2012.** Dispões sobre o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Espírito Santo. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

ESPIRITO SANTO. **Lei complementar nº 11, de 14 de Maio de 1991.** Vitória, 1991. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br>> Acesso em: 24 mar. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Ordinária nº 4.653, de 03 de Julho de 1992.** Vitória, 1992. Disponível em: < <http://www.al.es.gov.br>> Acesso em: 02 jul. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 145, de 04 de Maio de 1999.** Vitória, 1999. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br>> Acesso em: 24 mar. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 316, de 03 de Janeiro de 2005.** Vitória, 2005. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br>> Acesso em: 24 mar. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 582, de 11 de Janeiro de 2011.** Vitória, 2011. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br>> Acesso em: 25 mar. 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Relatório de Gestão 2013.** Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Vitória, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2009. p. 33 – 96.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. A criança e o adolescente: objetos sem valor no Brasil colônia e no império. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2009. P. 203 – 222.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano 26, n. 8, nov. 2006, p. 59-74.

_____. O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos. In: SILVA, Marta Zorzal; BRITO JUNIOR, Bajonas Teixeira de. (org.). **Participação social na gestão pública: olhares sobre a experiência de Vitória – ES**, São Paulo: Annablume, 2009. cap. 4. p. 119-144.

GECD, Grupo de Estudos sobre a construção democrática. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. In: **Idéias, Revistas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Campinas, ano 5(2)/6(1), 1998-1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

_____. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana In: Ribeiro ACT, editora. Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO; 2000. p: 175-201.

GOMES, Ana Lígia. Histórico da Política de Assistência Social no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) *et alli*. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 33 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

LANG, Aline Elisa Maretto. **Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil: avanços e desafios**. 2014. Artigo apresentado na disciplina Gestão e Controle de Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Vitória, 2014.

LEITE, Izildo Corrêa. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e sociologia. In: MANFROI, Vania Maria; MENDONÇA, Luiz Jorge Vasconcelos Pessoa de. (Org.). **Política Social, Trabalho e Subjetividade**. Vitória: EDUFES, 2008.

LÓPEZ, Juan C. Jaramillo. **Modelo de Comunicación Pública Organizacional e informativa para entidades do Estado**. Bogotá, Colombia: Usaid – Casals & Associates Inc. 2004.

LORENZI, Gisella Werneck. **Uma breve historia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br>>. Acesso em: 15 Jan. 2015.

MACHADO, Eloise H. H.; BAPTISTA, Josil Voidela; KORNIN, Thaís. Governança urbana – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais do Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na historia do Brasil: 1726 – 1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de. **História social da infância no Brasil**. 7ªed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 53-80.

MENDES, Élio Braz. Direitos humanos e o Estatuto da Criança e do adolescente comentários do Livro I, parte geral, Artigos 1º ao 85. In: MIRANDA, Humberto (Org.). **Crianças e adolescentes: do tempo da assistência à Era dos direitos**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010. p. 97-122.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) *et alli*. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 33 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. : É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais. In:

SOUTO, Anna Luiza; PAZ, Rosângela. **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 83, ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2005. p. 5-29.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e políticas públicas. IN: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

PAZ, Rosângela de O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos**: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília, DF: CNAS, MDS, p. 25-30, 2009.

PEREIRA, Rosemary Ferreira S.; Luciana Ferreira TATAGIBA; Abigail Silvestri TORRES. **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente**: perspectivas dos conselhos tutelares e de direitos. São Paulo: Instituto Polis, 2009.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil**: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. 2008. Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 07 Mar. 2014.

_____. Caminhos possíveis para a articulação entre conselhos. In: **Articulação entre os conselhos municipais**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC, 2003.

PRIORE, Mary Del (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

RABELO, Desirée Cipriano. Informação e comunicação na gestão participativa: uma análise a partir das políticas de recursos hídricos do Brasil e da Europa. In: **Emancipação**. Ponta Grossa. Volume 12, nº 2, 2012.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

_____. Democratizar a gestão de políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, M.E. (et al) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2009. p. 225 – 286.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, produção acadêmica e políticas públicas: por uma concentração de agendas. . In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (Org.). **Conselhos dos Direitos**: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 233-250.

SANTOS JR., Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais do Brasil. In: SANTOS JR., Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais do Brasil. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004.

SALLUM JR., Brasília. Transição política e crise de Estado. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda M. (Org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD, 1995. p.137-169.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. cap. XXII. p. 336-353.

SEADH. Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Disponível em: < <http://www.seadh.es.gov.br/> > Acesso em: 16 Mar. 2015.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: continuidades e descontinuidades. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 83, ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2005. p. 30-48.

SOLA, Lourdes. Introdução: porque não foi uma década perdida. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda M. (Org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD, 1995. p. 9-25.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, Dec. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 Jul. 2014.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social. In: LEAL, Maria Cristina; MATOS, Maurílio Castro de; SALES, Mione Apolinário Sales (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 167 - 188.

SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko. Conselhos de Direitos: caminho de sua consolidação. In: **Serviço Social em Revista**, v. 3, nº. Londrina: Ed. UEL, 2000. p. 9-26.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

_____. Participação, modelos de gestão e cultura política local. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 11. 2003, Campinas. **Anais eletrônicos**...Disponível em: <<http://www.sbsociologia.com.br>>. Acesso em: 12 Jul. 2014.

_____. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. In: SANTOS, Agnaldo dos; TATAGIBA, Luciana. **Criança e**

adolescente: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. p. 9-75.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2009. p. 287 – 321.

VOLPI, Mario. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CONSELHEIROS DO CRIAD

Dados de identificação
Nome:
Ano em que participou do CRIAD:
Entidade que representava:

1. Identificação e Perfil do Conselheiro

- 1.1 Sexo: ☐ feminino ☐ Masculino
- 1.2 Faixa etária: ☐ 20 a 30 anos ☐ 31 a 40 anos ☐ 41 a 50 anos ☐ acima de 50 anos.
- 1.3 Estado civil: ☐ solteiro (a); Casado (a); Viúvo (a); ☐ divorciado (a); ☐ união estável; ☐ outro: _____.
- 1.4 Tem filhos: ☐ Sim ☐ Não. Se sim, quantos? _____.
- 1.5 Naturalidade: Estado _____ Município _____.
- 1.6 Local de Nascimento: ☐ cidade ☐ zona rural.
- 1.7 Qual a sua escolaridade e sua formação profissional?
 - ☐ Ensino Fundamental
 - ☐ Ensino Médio Completo
 - ☐ Ensino Técnico
 - ☐ Ensino Superior Incompleto (Curso: _____).
 - ☐ Ensino Superior Completo (Curso: _____).
 - ☐ Pós-graduação
- 1.8 Você participa de alguma associação ou fórum de conselheiros dos direitos?
 - ☐ Sim, Qual? _____.
 - ☐ Não.
- 1.9 Participa de algum movimento/organização social/partido político?
 - ☐ Sim, qual? _____
 - ☐ Não.
- 1.10 É afiliado a algum partido político?
 - ☐ sim, Qual? _____
 - ☐ Não.
- 1.11 Você possuía envolvimento/experiência com a área da infância e adolescência antes de ser conselheiro?
 - ☐ Sim. Quais? _____
 - ☐ Não.
- 1.12. Você participou de algum evento sobre a temática da criança e do adolescente?
 - ☐ Sim. Qual(is)? _____.
 - ☐ Não.
- 1.13 Essa é sua primeira gestão? ☐ Sim. ☐ Não.
- 1.14 Você já participou de alguma capacitação para conselheiros dos direitos? ☐ Sim, qual? _____ ☐ Não.

As questões 1.15 e 1.16 devem ser respondidas apenas por conselheiros representantes do governo do Estado.

- 1.15 Qual é o seu tipo de vínculo empregatício com o governo do Estado?
() funcionário efetivo; () contrato temporário com o Estado; () empresa terceirizada; () outros, qual? _____
- 1.16 Há quanto tempo você é funcionário do governo do Estado?
- 1.17 Como você foi escolhido para representar a sua Secretaria no Conselho?

2. Acesso a Informação

- 2.1 O CRIAD tem acesso às informações da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH)?
- 2.2 Quais informações o CRIAD costuma acessar na SEADH?
- 2.3 Como o CRIAD acessa as informações da SEADH? Tem dificuldade para acessá-las?
- 2.4 Quais são os mecanismos utilizados para a troca de informação entre o CRIAD e a SEADH?
- 2.5 As informações fornecidas pela SEADH são suficientes para a resolução das demandas do CRIAD?

3. Ações e atividades desenvolvidas em Parceria

- 3.1 O CRIAD realizou atividades ou ações em parceria com a SEADH entre os anos de 2011 e 2014?
- 3.2 Que tipo de ação/atividades foram desenvolvidas?
- 3.3 Como é realizada essa parceria?
- 3.4 Existem dificuldades? Quais? Por quê?
- 3.5 Em sua opinião, essas parcerias são positivas? Por quê?

4. Plano Estadual de Assistência Social

- 4.1 Você tem conhecimento do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS)?
- 4.2 De acordo com a SEADH, o Plano Estadual de Assistência Social está em fase de elaboração, o CRIAD tem participado desse processo?
- 4.3 Como está sendo essa participação?
- 4.4 O CRIAD tem levado demandas para serem incorporadas nesse Plano? Quais? Como?

4.5 Como você avalia a participação do CRIAD na elaboração do PEAS?

5. Considerações Finais

5.1 Você sabe informar se existe uma Política Estadual de Promoção de Defesa e Atendimento à Criança e ao Adolescente no Estado do Espírito Santo?

5.2 Caso a resposta seja negativa, você sabe informar por que essa política ainda não foi elaborada?

5.3 O CRIAD tem a intenção de formular essa política?

5.4 Em sua opinião, qual é sua função enquanto conselheiro?

5.5 Para você, qual o resultado do trabalho desenvolvido pelo CRIAD?

5.6 Você costuma dar retorno para a sua instituição sobre os assuntos tratados nas reuniões do CRIAD?

5.7 Como você avalia a sua participação no CRIAD?

5.8 Há alguma questão que você avalia como importante e que não foi abordada?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SERVIDORES DA SEADH

Dados de identificação
Nome: _____
Cargo/função na SEADH: _____
Anos de trabalho na SEADH: _____

1. Identificação e Perfil do Servidor

- 1.1 Sexo: ☐ feminino ☐ Masculino
- 1.2 Faixa etária: ☐ 20 a 30 anos ☐ 31 a 40 anos ☐ 41 a 50 anos
☐ acima de 50 anos.
- 1.3 Estado civil: ☐ solteiro (a); ☐ Casado (a); ☐ Viúvo (a); ☐ divorciado (a); ☐ união estável; ☐ outro: _____.
- 1.4 Tem filhos: ☐ Sim ☐ Não. Se sim, quantos? _____.
- 1.5 Naturalidade: Estado _____ Município _____.
- 1.6 Local de Nascimento: ☐ Cidade ☐ Zona rural.
- 1.7 Qual a sua escolaridade e sua formação profissional?
☐ Ensino Fundamental
☐ Ensino Médio Completo
☐ Ensino Técnico
☐ Ensino Superior Incompleto (Curso: _____).
☐ Ensino Superior Completo (Curso: _____).
☐ Pós-graduação
- 1.8 Participa de algum movimento/organização social?
☐ Sim, qual? _____ ☐ Não.
- 1.9 É afiliado a algum partido político?
☐ sim, Qual? _____ ☐ Não.
- 1.10 Você possui envolvimento/experiência com a área da infância e adolescência?
☐ Sim. Quais? _____
☐ Não.
- 1.11. Você participou de algum evento sobre a temática da criança e do adolescente nos últimos anos?
☐ Sim. Qual (is)? _____
☐ Não.
- 1.12 Qual é o seu tipo de vínculo empregatício com o governo do Estado?
☐ funcionário efetivo; ☐ contrato temporário com o Estado; ☐ empresa terceirizada; ☐ outros, qual? _____
- 1.13 Já participou de algum outro conselho? ☐ sim. ☐ não. Qual?

2 Acesso a Informação

- 2.1 A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH) busca informações sobre a área da infância e juventude com o CRIAD? Quais?

- 2.2 Como a SEADH acessa as informações do CRIAD? Tem dificuldade para acessá-las?
- 2.3 Quais são os mecanismos utilizados para a troca de informação entre o CRIAD e a SEADH?
- 2.4 As informações fornecidas pelo CRIAD são suficientes para a resolução das demandas da SEADH?
- 2.5 O CRIAD procura a SEADH para obter informações referentes à criança e ao adolescente no ES? Com que frequência?

3 Ações e atividades desenvolvidas em Parceria

- 3.1 O CRIAD realizou atividades ou ações em parceria com a SEADH entre os anos de 2011 e 2014?
- 3.2 Que tipo de ação/atividades foram desenvolvidas?
- 3.3 Como é realizada essa parceria?
- 3.4 Existem dificuldades? Quais? Por quê?
- 3.5 Em sua opinião, essas parcerias são positivas? Por quê?

4 Plano Estadual de Assistência Social

- 4.1 Em que fase está o processo de elaboração do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS)?
- 4.2 O CRIAD foi convidado para participar do processo de elaboração desse plano? Por quê?
- 4.3 Como esta sendo essa participação?
- 4.4 O CRIAD tem levado demandas para serem incorporadas ao Plano? Quais? Como?
- 4.5 Como você avalia a participação do CRIAD na elaboração do PEAS?

5 Considerações Finais

- 5.1 Você sabe informar se existe uma Política Estadual de Promoção de Defesa e Atendimento à Criança e ao Adolescente no Estado do Espírito Santo?
- 5.2 Caso a resposta seja negativa, você sabe informar por que essa política ainda não foi elaborada?
- 5.3 Em sua opinião, existem dificuldades na relação do CRIAD com a SEADH? Quais? Por quê?
- 5.4 Há alguma questão que você avalia como importante e que não foi abordada?

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, fui convidado (a) a participar da pesquisa intitulada “CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESPÍRITO SANTO E SUA RELAÇÃO COM A SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS”, sob a responsabilidade de ALINE ELISA MARETTO LANG.

JUSTIFICATIVA

Acreditamos que a realização desse estudo fornecerá instrumentos para a análise da atuação do CRIAD no ES e sua relação com a SEADH, indicando os possíveis entraves encontrados para o desenvolvimento de suas ações. A partir disso, teremos como auxiliar os sujeitos envolvidos nesse processo a refletirem sobre a sua atuação e seu papel no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Com isso, é possível estabelecer estratégias que favoreçam o aprimoramento de suas ações e, conseqüentemente, o fortalecimento da luta em favor dos direitos das crianças e dos adolescentes no estado.

OBJETIVO(S) DA PESQUISA

Objetivo Geral: Analisar a relação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo (CRIAD) com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH), entre 2011 e 2014.

Objetivos específicos:

- Verificar as estratégias e os mecanismos de troca de informação entre o CRIAD e a SEADH, no período de 2011 a 2014.
- Identificar as ações/atividades desenvolvidas em parceria entre o CRIAD e a SEADH, entre 2011 e 2014.
- Identificar e analisar a incorporação das deliberações do CRIAD pela SEDAH na elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, no período analisado.

PROCEDIMENTOS

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa e coleta de dados será a realização de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. As entrevistas serão realizadas com membros da atual gestão do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo (CRIAD), da gestão anterior (2011 a 2013) e da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH), na mesma proporção. As entrevistas serão norteadas pelo mesmo roteiro de entrevista, previamente formulado. Para pesquisa documental, serão analisados documentos do CRIAD e da SEADH, como atas de reuniões, ofícios, relatórios de atividades, dentre outros. Após coleta de material e realização das entrevistas será realizada análise e o tratamento do material empírico e documental, utilizando como método a análise de conteúdo.

DURAÇÃO E LOCAL DA PESQUISA

Os dados serão coletados durante os meses de Maio, Junho e Julho de 2015 na sede do CRIAD e na SEADH.

RISCOS E DESCONFORTOS

A realização da pesquisa não oferecerá qualquer risco e/ou desconforto aos participantes.

BENEFÍCIOS.

Ao participar dessa pesquisa os participantes estarão contribuindo com a produção de conhecimento na área da criança e do adolescente, bem como nos debates sobre participação popular. Além disso, durante a pesquisa os sujeitos envolvidos serão instigados a analisar a sua atuação como conselheiros dos direitos e servidores públicos, refletindo sobre os avanços já obtidos e os desafios que perpassam a sua atuação.

GARANTIA DE RECUSA EM PARTICIPAR DA PESQUISA

Entendo que não sou obrigado(a) a participar da pesquisa, podendo deixar de participar dela em qualquer momento de sua execução, sem que haja penalidades ou prejuízos decorrentes da minha recusa.

GARANTIA DE MANUTENÇÃO DO SIGILO E PRIVACIDADE

Visando garantir que o paciente terá sua identidade resguardada durante todas as fases da pesquisa, inclusive após publicação, os nomes dos sujeitos da pesquisa serão suprimidos, assim como qualquer caracterização que possibilite sua identificação de modo a preservar a sua identidade, garantindo também a confidencialidade das informações prestadas, a proteção da imagem e a não estigmatização dos sujeitos participantes da pesquisa.

ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa ou perante a necessidade de reportar qualquer injúria ou dano relacionado com o estudo, eu devo contatar a pesquisadora ALINE ELISA MARETTO LANG, nos telefones (027) 99262-9047. Caso não consiga contatar a pesquisadora ou para relatar algum problema, posso contatar o Comitê de Ética e Pesquisa do CCS/UFES pelo telefone (27) 3335-7211 ou correio, através do seguinte endereço: Universidade Federal do Espírito Santo, Comissão de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, Av. Fernando Ferrari, 514 Goiabeiras, CEP: 29.075-910 - Vitória - ES, Brasil.

Declaro que fui verbalmente informado e esclarecido sobre o teor do presente documento, entendendo todos os termos acima expostos, como também, os meus

direitos, e que voluntariamente aceito participar deste estudo. Também declaro ter recebido uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinada pelo(a) pesquisador(a).

Na qualidade de pesquisador responsável pela pesquisa “CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESPÍRITO SANTO E SUA RELAÇÃO COM A SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS”, eu, ALINE ELISA MARETTO LANG, declaro ter cumprido as exigências do(s) item(s) IV.3 e IV.4 (se pertinente), da Resolução CNS 466/12, a qual estabelece diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Vitória/ES, _____.

Participante da pesquisa

ALINE ELISA MARETTO LANG